



**Thèse Présentée  
par Ansoumane  
SACKO**

**UCAD  
FACULTE DES  
SCIENCES JURIDIQUES  
ET POLITIQUES**

**LE CONTROLE DE  
L'ADMINISTRATION, UNE  
CONTRIBUTION A LA BONNE  
GOUVERNANCE EN GUINEE**

---

**Année 2014**



# UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR



ECOLE DOCTORALE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES,  
ECONOMIQUES ET DE GESTION

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

Année 2014

N° d'ordre :

## THESE DE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC

FORMATION DOCTORALE : ETAT

Présentée par :

**Ansoumane SACKO**

### LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION, UNE CONTRIBUTION A LA BONNE GOUVERNANCE EN GUINEE

Soutenue publiquement le 8 mars 2014 devant le jury composé de :

**Président : Monsieur Babacar KANTE**, Professeur titulaire de Droit public et de Science politique à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis

**Rapporteurs : Monsieur Demba SY**, Maître de conférences agrégé de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

**Monsieur Maurice Togba ZOGBELEMOU**, Maître de conférences agrégé de Droit public et de Science politique à l'Université de Sonfonia Conakry

**Madame Ndèye Madjiguène F. DIAGNE**, Maître de conférences agrégé de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

**Directeur de thèse : Monsieur Ibrahima LY**, Maître de conférences agrégé de Droit public et de Science politique à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Nom et Prénom du candidat : **SACKO Ansoumane**

Titre de la thèse : « **Le Contrôle de l'Administration, une contribution à la bonne gouvernance en Guinée** »

Date et lieu de soutenance : **Le 8 mars 2014 à Dakar /Sénégal**

## **RESUME**

En dépit de l'existence d'un système de contrôle interne et externe, l'efficacité qui devrait logiquement s'attacher aux résultats des contrôles n'est pas toujours à la mesure du rôle qui est le leur dans le fonctionnement de l'Administration guinéenne. La comparaison entre les bases formelles du contrôle d'une part, les résultats et les conditions de son exercice de l'autre, traduit un décalage peu élogieux et une disproportion accentuée entre les uns et les autres. En conséquence, l'Administration est largement en retrait, par son défaut d'initiative dans la conception et son relâchement dans l'exécution. A force d'être évoquée, la formule tend à devenir une clause de style dans les rapports d'experts.

Les différentes formes de contrôle étudiées, qu'il s'agisse des contrôles administratifs, financiers et juridictionnels, pèchent plus par leur résultats que par leurs conceptions et leurs définitions intrinsèques. Leur fonctionnement n'a pas permis à l'Administration publique de se hisser au diapason des Administrations modernes. C'est pourquoi, le vrai problème de l'Administration en Guinée, n'est pas celui de l'existence ou non des institutions de contrôle, mais de leur efficacité et de leur efficience pour atteindre les finalités escomptées.

Force est de constater, que l'arsenal juridique mis en place pour assurer une certaine efficacité administrative directement liée à l'intérêt du service, est demeuré platonique. Dans cette logique, on aboutit à une Administration fondée sur la négation même du service public. C'est pourquoi, la Guinée a de façon récurrente été incapable d'édifier une Administration respectueuse des droits des citoyens et de maintenir une gestion administrative saine, indispensable pour le développement. Pire, on n'hésite pas à sacrifier la déontologie et l'éthique sur l'autel du gain facile.

De nos jours, des efforts tant normatifs et institutionnels sont déployés, dans le cadre des réformes qui s'inscrivent dans la redynamisation des moyens de contrôle pour une bonne gouvernance financière et administrative. Toutefois, ces progrès sont loin d'assouvir la soif des citoyens dans ce domaine et le bout du tunnel n'est pas encore visible.

## **MOTS CLES**

Contrôle, Administration publique, Bonne gouvernance, hiérarchie, légalité, Performance, Réforme, Sanction, Juridictionnel, Service public, Inexécution, Corruption, Politisation,.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

*« Je suis inquiet pour la société guinéenne qui se construit sur l'écrasement des petits par les puissants, sur le mépris du pauvre et du faible, sur l'habileté des mauvais intendants de la chose publique. Sur la vénalité et la corruption de l'Administration et des Institutions Républicaines, le totalitarisme des médias d'Etat, dont la démagogie et les méthodes de conditionnement mental sont utilisés pour abuser l'opinion publique, manipuler les esprits, donnent l'impression d'un viol collectif des consciences et d'une grave confiscation des libertés et de la pensée ».*

Extrait du discours d'adieu prononcé en novembre 2001,  
par l'ancien Archevêque de Conakry à l'occasion  
de sa nomination au Vatican.

*« J'ai hérité d'un pays sans Etat(...) Il faut ajouter que la Guinée où tout est à reconstruire, à commencer par l'administration, l'économie, l'armée et la conscience nationale, est encore un Etat d'exception ».*

Extrait de l'interview du Professeur Alpha CONDE  
Président de la République de Guinée,  
in *Jeune Afrique hebdomadaire international indépendant*,  
n° 2687 du 08 au 14 juillet 2012, pp. 24 et s.

Thèse honorée d'une  
subvention du Conseil pour le  
Développement de la Recherche  
des sciences Sociales en Afrique  
**CODESRIA.**

Thèse honorée d'une subvention de  
de la Conférence des Recteurs des  
Université Francophones d'Afrique de l'Ouest  
et de l'Océan Indien  
**CRUFAOCI.**

# A

*Notre maman **Dallo CONDE**, Héroïne dans l'ombre !*

*Notre feu papa **Ibrahima**, que le Paradis soit ta demeure !*

*Ma fille chérie **Dallo SACKO**, « Le chemin n'est pas difficile, c'est le difficile qui est le chemin » !*

*Mon épouse **Madame SACKO née Mariama Ciré OULARE**, pour la compréhension !*

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## REMERCIEMENTS

Nous rendons grâce à **DIEU, l'Omnipotent, l'Omniscient et l'Omniprésent** pour nous avoir permis d'arriver là !

**Professeur Ibrahima LY**, agrégé de Droit Public et de Science Politique de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, notre Directeur de Thèse. Si l'on accorde une valeur quelconque à cette thèse, nous vous devons. C'est un privilège de travailler sous votre direction.

**Professeur titulaire Babacar KANTE**, d'avoir accepté de présider ce jury. Votre travail de pionnier en droit africain et particulièrement en droit administratif africain nous a été d'un grand secours. Nous serions très honorés si, à travers ce travail, vous retrouviez une infime partie de vos œuvres.

**Professeur Demba SY**, vos observations précieuses nous ont permis d'avoir une perception plus affinée de notre travail. Ceci est pour nous, non seulement une preuve éloquente de fraternité entre vous et notre Directeur de thèse, mais également de la réputation que vous défendez sans cesse à l'UCAD et ailleurs dans le monde universitaire.

**Professeur Maurice Togba ZOGBELEMOU**, ancien Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, pour vos observations précieuses ainsi que pour vos soutiens et engagements personnels pour la formation des jeunes chercheurs guinéens en droit.

**Professeure Ndèye Madjiguène F. DIAGNE**, Votre disponibilité à siéger dans ce jury est la preuve que nous n'étions pas en erreur en ayant tant de respect et d'admiration pour vous au regard de la qualité de vos travaux.

**Professeur Ismaïla Madior FALL**, Cette thèse vous doit depuis la formulation de sa problématique aux premières heures de nos travaux.

**Pr. Ndiaw DIOUF**, ex doyen de faculté, pour votre générosité inconditionnelle et **Pr. Abdoulaye SAKHO**, Directeur de l'Ecole Doctorale, pour le suivi constant des doctorants.

**Professeur Mamadi KOUROUMA**, Recteur de l'Université de Sonfonia Conakry, pour votre soutien et l'appui institutionnel.

**Dr Alia DIABY**, Vice-Doyen/ Recherche à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Sonfonia Conakry, pour votre soutien permanent et vos conseils avisés.

**Kader DIAKITE**, en témoignage de notre quête commune de l'excellence et pour la spontanéité de l'aide déterminante. Aux amis **Dr Facinet CONTE**, **Oumar DIALLO** et frères, vos soutiens et hospitalités pendant cette épreuve ne sont pas moins légendaires.

*Je parie que l'audace est une qualité qu'on acquiert à force de rencontrer les difficultés et que le destin de l'avenir n'est jamais aveugle !*

## PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

ACGPMP : Administration et Contrôle des Grands Projets et Marchés Publics

AJDA : Actualité Juridique de Droit Administratif

AJFP : Actualité Juridique de la Fonction Publique

AOA-HJF : Association Ouest Africaine des Hautes Juridictions Francophones

ANCLPBG : Agence Nationale de Lutte Contre la Corruption et la Promotion de la Bonne Gouvernance

BCRG: Banque Centrale de la République de Guinée

CCL : Code des Collectivités Locales

CIRA : Comité Interministériel de Renseignement Administratif

CNDD : Conseil National pour la Démocratie et le Développement

CNOSC : Conseil National des Organisations de la Société Civile

CNPG : Centre National de Perfectionnement à la Gestion

CNT : Conseil National de la Transition

CREDILA : Centre de Recherche, d'Etudes et de Documentation sur les Institutions et Législations Africaines

DAAF : Direction des Affaires Administratives et Financières

EDJA: Editions Juridiques Africaines

HCGC : Haut Commissariat pour la Gouvernance Concertée

HCREMA: Haut Commissariat à la Réforme de l'Etat et la Modernisation de l'Administration

IGE : Inspection Générale d'Etat

IGF : Inspection Générale des finances

INTOSAI : L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

JCP : Juris-classeur Périodique

LGDJ : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MATD : Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

MEF : Ministère de l'Economie et Finances

MFRA : Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

NEA : Nouvelles Editions Africaines

PDG-RDA : Parti Démocratique de Guinée-Rassemblement Démocratique Africain

PRG : Présidence de la République de Guinée

PUP : Parti de l'Unité et du Progrès

RA : Revue Administrative

RBSJA : Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives

RCD : Revue Camerounaise de Droit

RDP : Revue de Droit Public

RFAP : Revue Française d'Administration Publique

RFDA : Revue Française de Droit Administratif

RFDC : Revue Française de Droit Comparé

RFFP : Revue Française de Finances Publiques

RFSA : Revue Française de Science Administrative

RFSP : Revue Française de Science Politique

RIAP : Revue Internationale d'Administration Publique

RIDC : Revue Internationale de Droit Comparé

RIPAS : Revue des Institutions Politiques et Administratives du Sénégal

RIPC : Revue Internationale de Politiques Comparées

RJP : Revue Juridique et Politique

RJPIC : Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération

RISA : Revue Internationale de Science Administrative

RPG : Rassemblement du Peuple de Guinée

RSJP/UGLCSC : Revue des Sciences Juridiques et Politiques/Université Général Lansana Conté de Sonfonia Conakry

TPI : Tribunal de Première Instance

UCAD : Université Cheikh Anta Diop de Dakar

UFDG : Union des Forces Démocratiques de Guinée

U.N.R.I.S.D : Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social

# SOMMAIRE

Dédicace

Remerciements

Principaux Sigles et Abréviations

Sommaire

## **INTRODUCTION GENERALE**

### **PREMIERE PARTIE : ORGANISATION ET MODALITES DU CONTROLE**

#### **TITRE I : LE DISPOSITIF INTERNE DU CONTROLE**

CHAPITRE I : LE CONTROLE ADMINISTRATIF GENERAL

CHAPITRE II : LES CONTROLES ADMINISTRATIFS SPECIFIQUES

#### **TITRE II : LE DISPOSITIF EXTERNE DU CONTROLE**

CHAPITRE I : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

CHAPITRE II : LE CONTROLE EXTERNE, UN CONTROLE EN RENOVATION

### **DEUXIEME PARTIE : L'ANALYSE DE L'EFFICACITE DU CONTROLE DE L'ADMINISTRATION EN GUINEE**

#### **TITRE I : LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION, UN CONTROLE A EFFICACITE LIMITEE**

CHAPITRE I : LES RESULTATS GENERALEMENT DECEVANTS DU CONTROLE ADMINISTRATIF ET DE LA LEGALITE

CHAPITRE II : LA FAIBLE PERFORMANCE DU CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

#### **TITRE II : LES FACTEURS EXPLICATIFS DU MANQUE D'EFFICACITE DU CONTROLE**

CHAPITRE I : L'ASSIMILATION LIMITEE DE LA TRADITION ETATIQUE

CHAPITRE II : LES FACTEURS DELEGITIMANT LES INSTITUTIONS EXTERNES DU CONTROLE

## **CONCLUSION GENERALE**

## **BIBLIOGRAPHIE**

## **TABLE DES MATIERES**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## **INTRODUCTION GENERALE**

Le contrôle de l'Administration est le reflet d'une inflexion plus générale des représentations relatives à l'Administration. Au postulat du bien-fondé dont bénéficiait la gestion publique, parée du sceau de l'intérêt général, a succédé la conviction que l'Administration est tenue aujourd'hui de rendre des comptes de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public. Perdant ainsi le privilège de l'inaffabilité, elle est sommée d'apporter la démonstration tangible de l'efficacité de ses actions<sup>1</sup>. L'Administration publique guinéenne n'échappe pas à cette évolution des choses. C'est pourquoi cette exigence de contrôle embrasse aujourd'hui toutes les facettes de l'activité administrative en Guinée d'où la conception générale de ce thème : « *Le contrôle de l'Administration, contribution à une bonne gouvernance en Guinée* ». A cet effet, « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son Administration* ». Ce texte de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 constitue l'un des axiomes de base du contrôle de toute Administration publique. Le contrôle de l'Administration, qu'il soit de type juridictionnel, administratif, financier, politique ou parlementaire, constitue dans tout système politique « *la pierre d'angle de l'édifice légal qui soutient l'action de l'Etat* »<sup>2</sup>. Une telle perspective exige au préalable la précision des termes du sujet.

---

<sup>1</sup> Le thème du contrôle de l'Administration, ce qui n'étonnera guère était largement absent de la présentation du droit administratif que donnent les auteurs du XIX<sup>e</sup> siècle. F. LAFERRIERE, en 1860 nous paraît parfaitement représentatif d'une telle attitude : le terme de « *contrôle* » ne figure même pas à la table alphabétique de son ouvrage. La seule mention peut être trouvée sous la plume de DUCROCQ. Dès la fin du siècle, le Doyen HAURIOU insiste sur l'importance que revêtent les aspects non-juridictionnels du contrôle de l'Administration : le contrôle hiérarchique. La doctrine contemporaine a su tirer les conclusions de ces prémisses, bien discrète il est vrai, pour donner une présentation globale du problème du contrôle de l'Administration. Ainsi A. de LAUBADERE ne mentionne que le seul contrôle sur les collectivités locales. Le prof. RIVERO mentionne également le contrôle des collectivités locales, en outre, il étudie le Médiateur. M. WALINE dans son *Traité, étude de la théorie générale du service public*, lui consacre un titre assez bref. Les auteurs qui se sont attachés à regrouper les développements relatifs au contrôle de l'Administration sont le Doyen DEBBASCH et F. COLIN dans leur ouvrage *Administration publique*. Le premier dans son *Droit administratif* n'étudiait pas particulièrement le contrôle de l'administration. Tel est le cas, par exemple, du cours d'Institutions administratives professé par M. GAZIER à l'I.E.P. de Paris. Pour une étude exhaustive, voir, LAFERRIERE, *Cours de droit public et administratif*, 5<sup>e</sup> éd., 1860, tome 2 ; BATHIE, *Précis du cours de droit public et administratif*, 4<sup>e</sup> éd. 1876 ; DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., 1877, tome 1<sup>er</sup> ; AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., 1885, tome 1<sup>er</sup> ; HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 3<sup>e</sup> éd. 1897. Pour les auteurs contemporains voir, A. de LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 9<sup>e</sup> éd., 1984, tome 1<sup>er</sup> ; J. RIVERO, *Droit administratif*, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 1983 ; Vedel et DELVOLLE, *Droit administratif*, PUF., 8<sup>e</sup> éd., 1982 ; Marcel WALINE, *Droit administratif*, Sirey, 9<sup>e</sup> éd., 1963 ; DEBBASCH, *Droit administratif*, Cujas, 2<sup>e</sup> éd., 1971 ; F. GAZIER, *Les institutions administratives françaises*, Cours I.E.P., Paris, 1966-1967. Doyen Ch. DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, 9<sup>ème</sup> éd. Economica, 2010, 683 p. Voir également pour les deux derniers auteurs, *Administration publique*, Economica, 2005, 1101 p.

<sup>2</sup> BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement)*, Bibliothèque Africaine et Malgache, T. XXIX, Paris, L.G.D.J., 1978, p. 5.

## I : LA PRECISION DES TERMES DU SUJET

Les notions qui composent ce sujet font partie des notions les plus galvaudées, à cause de leurs sens multiples, dû à leurs interdisciplinarités. Elles nécessitent alors un effort d'élucidation suivant leurs contextes pour mieux les appréhender. Il s'agit d'abord, de la notion de contrôle et les types de contrôle(A), ensuite, la notion d'administration (B) et enfin, le concept de bonne gouvernance (C).

### A : La notion de contrôle et les types de contrôle

La notion de contrôle est ambiguë et sujette à controverse. Les juristes et les non juristes l'emploient dans des acceptions différentes<sup>3</sup>. Pour le dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, c'est d'abord, la marque du poinçon de l'Etat apposé sur les bijoux et ouvrages d'orfèvres pour garantir le titre ; il s'agit ensuite d'un examen, d'une surveillance. Le « *Littré* » après avoir noté les origines du mot, le définit comme étant « une vérification administrative ». Pour le « *Larousse* », le mot « *contrôle* » signifie une vérification, une surveillance, un examen de certains droits ou de certains faits. Dans les pays anglo-saxon, c'est le terme « *audit* » qui a le sens de contrôle<sup>4</sup>. Le contrôle dans son sens premier signifie « *Maîtrise* »<sup>5</sup>. Cette conception anglo-saxonne du concept de contrôle traduit l'ensemble des dispositions qui sont prises au sein d'une entité pour s'assurer que les collaborateurs maîtrisent bien toutes les réalités techniques et professionnelles de leurs postes respectifs. Cette notion est totalement différente de la conception française que nous allons présenter dans les lignes qui suivent. Suivant la conception française, le contrôle désigne « *la*

---

<sup>3</sup> Etymologiquement, le mot « contrôle » est constitué par la contraction de deux racines « contre » et « rôle ». Cette dernière racine issue de la langue allemande signifie dans son sens originel « rouleau ». Elle a été par la suite introduite dans l'ancien droit français avec le sens de « feuille » ou « ensemble des feuilles » sur lesquelles se lisaient des comptes ou des instructions, voir, Pierre WOLF, *Le contrôle et ses moyens d'organisation dans l'économie contemporaine*, thèse, Paris, 1930, p. 8. Voir aussi, André BARILARI, « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat et l'évolution des dispositifs de contrôle », *Revue du trésor*, 85<sup>e</sup> année, n° 6, juin 2005, pp. 275 et s. ; André BARILARI, « Le consentement à l'impôt », *la bibliothèque du citoyen*, presses de sciences politiques, 2000, p. 21.

<sup>4</sup> Si l'on attache de l'importance à l'étymologie, l'audit fait appel principalement au sens auditif, il faudrait réserver ce terme aux enquêtes qui sont effectuées en procédant à l'audition, à l'écoute des acteurs. Il s'agirait donc simplement d'une des techniques de diagnostic. L'usage de ce mot s'est cependant répandu dans les pays francophones, et son utilisation est même souvent préférée au terme contrôle qui de ce fait a désormais une connotation plus restreinte qui l'enferme dans les finalités de recherche d'irrégularité, alors que l'audit est désormais compris comme la mise en œuvre de techniques diverses permettant de porter un diagnostic plus global et d'élaborer des propositions visant à améliorer l'efficacité et l'efficience. Voir, IFACI (2006). Le dispositif de Contrôle Interne : Cadre de référence, IFACI, Paris <http://acifr.lcc.ch/dbfctch> ; D. LEVY, *Aspects généraux du contrôle*, ouvrage collectif, traité des sciences administratives, Sirey, pp. 633 et s.

<sup>5</sup> V. Alain BOCKEL, « le contrôle juridictionnel dans les pays francophone d'Afrique de l'ouest », *R.D.P.*, 1986, p. 1 ; D. LEVY, *Aspects généraux du contrôle*, ouvrage collectif, traité des sciences administratives, Sirey, pp. 633 et s.

*vérification ou l'inspection rigoureuse et attentive de la régularité d'un acte, de la validité d'une pièce justificative* »<sup>6</sup>. A cet effet, le contrôle conduit indubitablement à des sanctions en cas d'inobservation des règles et principes préalablement définis. Il implique donc des sanctions sur le plan technique, administratif, financier... Une analyse comparative de ces deux approches du concept « contrôle » met en relief une relative souplesse de la conception anglo-saxonne par rapport à la conception française qui n'incite pas toujours le collaborateur à prendre des initiatives dans le cadre de la recherche d'une amélioration des performances institutionnelles. Donc le contrôle de performance devra être effectué dans l'approche du contrôle à l'anglo-saxonne. La conception utilisée dans la présente étude tiendra compte de ces deux concepts.

On retiendra surtout que le terme de contrôle est très imprécis, et comporte diverses acceptions selon les distinctions opérées par la doctrine publiciste. Il s'analyse d'abord comme un rapport entre un acte, au sens large et une norme. L'imprécision résulte de ce que chacun des termes de cette équation est une variable : contenu du rapport (régularité, conformité, opportunité), nature de l'acte (prévision ou décision, acte administratif ou document comptable, acte unilatéral ou contrat), contenu de la norme de référence (norme juridique objective ou norme subjective de comportement, norme de droit positif ou principe général). En droit administratif, la notion n'a pas toujours été explicitée<sup>7</sup>. A défaut d'une conceptualisation du terme, les auteurs s'en servent généralement à des fins distinctives. Ainsi, on parle de contrôle hiérarchique, de contrôle de légalité, de contrôle d'opportunité, de contrôle financier et de contrôle administratif. La distinction la plus remarquable est celle qui met en exergue la distinction « *contrôle et examen* », « *contrôle, hiérarchie et surveillance* » « *contrôle de tutelle* ». Toutefois, le diptyque généralement admis par la plupart des auteurs est celui qui oppose le contrôle hiérarchique au contrôle de tutelle<sup>8</sup>. Si le contrôle hiérarchique est le « *pouvoir pour le supérieur hiérarchique d'annuler totalement ou partiellement ou de reformer, c'est-à-dire de corriger, certains actes juridiques accomplis par ses subordonnés immédiats* »<sup>9</sup>, la tutelle est, par contre, la contrepartie d'une indépendance de nature politique accordée à une personne morale qui, dotée d'organes représentatifs propres à des intérêts

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Le contrôle tend à la sauvegarde d'intérêts différents. Il est évident, en conséquence, que ses instruments et ses formes peuvent varier.

<sup>8</sup> A noter que cette distinction fut contestée par Gaston JEZE qui considère que la tutelle n'est qu'une modalité du pouvoir hiérarchique.

<sup>9</sup> Cf., DUEZ et BEYRE, cité par LESCUYER, in « *le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées* », *R.D.P.*, 1955, pp. 38 et s.

*différents de ceux de l'Etat ; elle se traduit par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et leurs actes dans un but d'intérêt général*<sup>10</sup>». En somme, quelles que soient les définitions données à la notion de contrôle, il convient de retenir avec Monsieur LEVY « *qu'il est le rapprochement d'une activité de l'administration telle qu'elle est, a été ou sera avec ce qu'elle doit ou devrait être* »<sup>11</sup>.

Mais, si l'on envisage par exemple le contrôle sous son aspect financier, l'approche moderne de la science financière a montré que celle-ci ne peut être uniquement appréhendée sous un angle juridique. Elle doit au contraire s'insérer dans une réflexion socio-politique générale, au-delà de la seule démarche réglementaire et contentieuse du droit administratif traditionnel. Les juristes financiers, comme les spécialistes de la science administrative, en ont aisément fait la démonstration<sup>12</sup>. Ainsi, en matière de finances publiques, le contrôle évoque, selon J-F. FABRE « *L'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme* »<sup>13</sup>. Dans la théorie classique, la fonction de contrôle est profondément séparée de l'activité financière des administrations. Elle intervient après coup pour examiner la correcte exécution des décisions initialement arrêtées et en cas d'irrégularités pour prononcer des sanctions. Après la seconde guerre mondiale<sup>14</sup>, la notion de contrôle a bien évolué. Désormais le contrôle s'exerce pendant le déroulement des opérations financières. Il n'existe donc plus une séparation entre un temps de l'action et un temps du contrôle, mais au contraire une profonde interpénétration entre eux. Cette évolution s'est techniquement concrétisée par le développement des contrôles en cours d'exécution et même parfois avant exécution.

Le contrôle de la part du Parlement en revanche, est un moyen de sauvegarde politique et constitutionnelle tendant à la protection des intérêts généraux de l'Etat au-delà de la stricte

---

<sup>10</sup> Lire, MASPETION et LARQUE, *La tutelle administrative*, Recueil Sirey, 1930, p. 10.

<sup>11</sup> Lire D. LEVY, *Aspects généraux du contrôle*, ouvrage collectif, traité des sciences administratives, Sirey, p. 633.

<sup>12</sup> Voir à ce sujet, ZAKI (M.), *Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université des Sciences sociales de Toulouse, janv. 1999, 346 p ; COLLIN (P.), « Les contrôles financiers de l'Administration », *R.D.P.*, n°215, sept. 2001, pp. 3-6 du même auteur, « Etendue et limites des pouvoirs de contrôle des comptables publics », *R.A.*, n°322, juil.-août 2001, pp. 363-366 ; KAMARA (M.), « De quelques aspects de l'évolution récente des finances publiques, du droit budgétaire et de la comptabilité publique au Sénégal : l'élaboration de la loi de finances », *Revue EDJA*, n°59, oct-nov-déc 2003, pp. 3 et s.

<sup>13</sup> J-F FABRE, *le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968, p. 8.

<sup>14</sup> Période qui correspond à l'épanouissement des finances publiques modernes.

légalité, et, indirectement d'intérêts particuliers. Il peut tendre à prévenir l'action administrative, ainsi qu'à y porter remède<sup>15</sup>.

Il existe trois finalités principales du contrôle administratif : la régularité, l'opportunité, et la rentabilité ou l'efficacité<sup>16</sup>. Le contrôle de régularité a pour objectif ou finalité de vérifier que l'ensemble de la réglementation a été respecté par l'Administration dans l'accomplissement de ses missions (à la fois les actes juridiques et les opérations financières). Les textes impératifs et prohibitifs doivent être respectés par l'Administration. Il s'agit là véritablement des attributions du juge, c'est-à-dire le contrôle juridictionnel *a posteriori*. Mais elle a la possibilité de contrôler parallèlement au juge la régularité de ses propres missions. Elle le fait par les voies du pouvoir hiérarchique et de tutelle. Le contrôle d'opportunité permet au contrôleur d'avoir une grande attitude d'appréciation de l'action contrôlée. Contrairement à la régularité, le contrôle d'opportunité ne confronte pas l'action administrative à une règle juridique précise (texte impératif ou prohibitif), mais plutôt à une conduite générale et à un idéal ou objectif qu'il appartient au contrôleur de définir au moment, d'exercer son contrôle<sup>17</sup>. Les contrôles de rentabilité et d'efficacité sont des vérifications portant sur l'appréciation des faits. C'est ainsi que le contrôle de rentabilité apprécie les procédés utilisés par l'Administration au plan économique en mettant en relation le coût et le produit des services. Il concerne plus le qualitatif que le quantitatif, pour la simple raison que le produit des services de l'Administration publique n'est pas toujours évaluable en argent.

En ce qui concerne le contrôle d'efficacité, il a pour but de vérifier que l'Administration a obtenu le maximum de résultats avec le minimum d'efforts, ce qui est difficile à faire, dans la mesure où le contrôle d'efficacité suppose la comparaison des résultats obtenus par les services comparables ou analogues<sup>18</sup>. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle est arrivé le professeur Jacques CHEVALLIER, « *l'efficacité ne s'apprécie pas dans l'absolu*<sup>19</sup> ». C'est surtout la finalité du contrôle qui est fondamentale. Instrument au service de la gestion d'un Etat, sinon de la conduite d'une politique, il est largement tributaire des choix idéologiques qui déterminent le régime politique au sein duquel il s'exerce, c'est-à-dire le statut du pouvoir,

---

<sup>15</sup> Giuseppino TREVES, « Les contrôles administratifs et financiers à l'intérieur de l'administration », *RFSA*, 2009, pp. 1 et s.

<sup>16</sup> CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, Paris, Thémis, 2007, p. 189.

<sup>17</sup> Le contrôle d'opportunité dépend surtout du contrôleur. *Ibid*,

<sup>18</sup> SCALIA (A.), « Le contrôle de l'administration », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 120-121.

<sup>19</sup> *Ibid*.

les rapports entre les pouvoirs et les modalités de leur exercice<sup>20</sup>. Sa portée juridique théorique est à la mesure de sa place dans le « système politique », au sens qu'en retient la sociologie américaine. A cet égard, le fonctionnement de l'Etat est d'abord, matériellement, celui de l' « organisation » intégrée qu'est l'Administration. C'est à ce niveau que se situe le point d'application du contrôle.

Le contrôle peut être interne lorsqu'elle est mise en œuvre par des acteurs internes de l'Administration, ou externe lorsqu'il relève d'un organisme opérationnellement séparé et indépendant de l'Administration dont les pouvoirs de contrôle couvrent l'Administration dans son ensemble et qui vérifie si la gestion financière est conforme à la légalité et si elle est appropriée. Dans ce cas, l'Administration peut utiliser différentes modalités de contrôle dont l'efficacité est variable. Quelques exemples peuvent être cités : c'est le cas du contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori* qui portent sur la période d'exercice du contrôle par rapport à la décision contrôlée<sup>21</sup>.

## **B : La notion d'Administration**

La notion d'Administration, est assez complexe<sup>22</sup>. Le « *Petit Larousse* » distingue administration (avec minuscule) en tant que service public : l'administration des douanes, et l'Administration (avec une majuscule) qui signifie l'ensemble des services de l'Etat. Un autre sens peut être dégagé relativement aux organisations non publiques<sup>23</sup>. Selon le professeur

---

<sup>20</sup> CHEVALLIER (J.), *Science administrative, Op. cit.* p.169

<sup>21</sup> C'est ainsi que le contrôle *a priori* ou préventif permet de prévenir les irrégularités ou les fautes graves de gestion. Il permet de contrôler un projet de décision non encore exécutoire. Dans certains cas, la question peut même se poser de savoir si une irrégularité n'est pas préférable à un acte régulier mais qui intervient trop tard. Quant au contrôle *a posteriori*, il intervient en cours d'exécution de la décision, ou après son exécution. Il permet à l'administration contrôlée de conserver la liberté d'action, et d'avoir toute la responsabilité de ses actes. Ici également, on peut se poser la question de savoir si le contrôle n'arrive pas trop tard lorsque le mal est déjà fait. C'est le cas du contrôle exercé par la Cour des comptes, l'Inspection Générale d'Etat.

<sup>22</sup> Le mot administration a des sens multiples. Etymologiquement, il vient du mot latin *administrare* qui signifie « servir » (*racine minius*). Il désigne donc à la fois une *fonction* au service d'une mission et l'*organisation* qui la prend en charge. Il y a ainsi dans les entreprises privées une fonction administrative, responsable de la mise en œuvre des décisions des instances dirigeantes, et structurée organiquement à cette fin. Dans le langage courant, le mot « administration » fait généralement penser à une activité de l'Etat ou pour l'essentiel à l'Administration publique. Mais ce mot s'applique également aux activités privées, de ce point de vue l'administration a deux sens. Dans un premier sens qui est celui que le code civil donne à l'administration, les actes d'administration sont des actes de gestion courante d'un patrimoine c'est-à-dire de certains biens. Voir Demba SY, *Droit administratif général*, éd. 2010, CREDILA, p. 18 ; Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Précis de droit administratif*, Montchrestien 6<sup>ème</sup> éd., 2010, pp. 1 et s ; MOLITOR (A.), « L'histoire de l'Administration », *R.I.S.A.*, 1983, pp. 1-3 ; MOLITOR (A.), « Propos sur un demi-siècle d'Administration publique », *R.I.S.A.*, n°1-2, 1978, pp. 3-11. Voir également l'article 416 du code civil guinéen.

<sup>23</sup> Ainsi, à l'intérieur d'une entreprise, il est possible de distinguer la fonction technique qui est celle de l'exécution de l'activité à laquelle est rattachée l'entreprise (production des biens ou services, transformation des

Béatrice DELAUNAY, l'Administration est « l'ensemble des personnes morales de droit public, ainsi que des personnes morales de droit privé gérant un service public »<sup>24</sup>. Le professeur R. CHAPUS est peu explicite lorsqu'il définit l'Administration comme « l'ensemble des activités du Gouvernement et des autorités décentralisées étrangères à la conduite des relations internationales et aux rapports entre les pouvoirs publics et s'exerçant sous un régime de puissance publique »<sup>25</sup>. Le droit administratif devient alors, selon l'auteur, le régime de puissance publique sous lequel sont exercées les activités précitées. Cette définition permet de distinguer le droit de l'Administration des autres branches du droit ; les institutions et activités administratives sont seules concernées à l'exclusion des institutions constitutionnelles, financières ou judiciaire<sup>26</sup>. La doctrine a longtemps substitué pour la définition du droit administratif et la compétence du juge administratif, la notion du service public et celle de puissance publique. Ainsi, le droit administratif est à la fois le droit du service public et celui de la puissance publique<sup>27</sup>.

La subordination de l'Administration au Gouvernement conduit à faire de l'Administration un outil au service du pouvoir politique. Le pouvoir de l'Administration sur les administrés s'exerce à travers l'activité « d'autorité intégrées dans la hiérarchie administrative ou d'organes soumis au contrôle de tutelle d'Etat »<sup>28</sup>. L'Administration est dans tous les systèmes politiques, caractérisée par un statut de double subordination, dont les effets se dédoublent. On relève d'une part, la subordination juridique : l'activité administrative est encadrée par les termes fixés par l'ordre juridique ; si elle crée elle-même du droit, son pouvoir normatif n'est pas initial mais dérivé, et son exercice est soumis au respect des normes supérieures édictées par les organes habilités à cet effet ; d'autre part, il y a la subordination politique pour laquelle, l'activité administrative est placée sous l'autorité et le contrôle des détenteurs du pouvoir politique<sup>29</sup>. La subordination politique de l'Administration est érigée partout à la hauteur d'un dogme incontesté, non seulement l'Administration n'a aucun titre à gouverner, mais encore elle est tenue à une stricte

---

biens etc.) et la fonction administrative (gestion du personnel, la comptabilité...) C'est dans ce sens qu'on trouve dans les sociétés commerciales un conseil d'administration ou parfois conseil de gestion.

<sup>24</sup> B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'Administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945*, Paris, L.G.D.J., 1993, p. 22.

<sup>25</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, éd. Montchrestien, 6<sup>ème</sup> éd., t. 1, p. 4.

<sup>26</sup> Demba SY, *Droit administratif*, CREDILA, 2009, p. 20.

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'Administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945*, *Op. cit.* p. 32.

<sup>29</sup> Jacques CHEVALIER, *Science administrative*, PUF, 2007, p. 250.

obéissance vis-à-vis de ceux qui détiennent la légitimité politique<sup>30</sup>. Toutefois, cette double subordination est relative<sup>31</sup>. Le pouvoir de l'Administration se limite essentiellement à l'exécution des décisions du pouvoir politique. Elle est donc l'instrument d'exécution de la volonté des organes politiques<sup>32</sup>. Cette fonction traditionnelle de l'Administration est cependant de plus en plus remise en cause dans la mesure où l'Administration a désormais tendance à développer un pouvoir autonome dont la portée varie en fonction du rapport de force pouvant exister entre elle et les organes politiques.<sup>33</sup> Cette évolution est mise en relief par le professeur Demba SY dans son ouvrage de droit administratif<sup>34</sup>.

L'examen du pouvoir administratif suppose donc une connaissance de ses éléments essentiels (la fonction et les missions de l'Administration)<sup>35</sup> et de sa réalisation sur le terrain. La fonction administrative consiste à assurer le contact entre les gouvernants et les citoyens.

---

<sup>30</sup> Cette subordination politique est double. D'une part, l'Administration est placée sous l'autorité du pouvoir exécutif auquel elle est institutionnellement rattachée, il appartient à celui-ci de décider de l'orientation de l'activité des services de l'organisation du travail, des carrières des agents ; ce n'est pas à l'Administration mais aux gouvernants de définir les tâches qu'elle doit accomplir, puis de vérifier qu'elle ne s'est pas écartée de la ligne fixée. D'autre part, l'Administration est soumise au contrôle permanent du Parlement, contrôle qui prend des formes variables selon la nature parlementaire ou présidentielle du régime et passe par diverses voies (question écrites ou orales, *Ombudsman*). Ce contrôle parlementaire est doublé par le contrôle plus diffus exercé par les médias, relais d'opinion, partis politiques ou groupes de pression qui surveillent l'exécution par l'Administration des tâches qui lui sont imparties. *Ibid.*, pp. 254-255.

<sup>31</sup> Néanmoins, cette présentation ne rend pas compte du rapport réel que l'administration entretient au droit et à la politique. Si le système de l'Etat de droit a été transposé, sous des modalités diverses, dans l'ensemble des pays de type libéral, il ne s'appliquait pas en revanche dans les pays socialistes et en développement par-delà un mimétisme purement formel. En outre, l'idée de subordination à la politique se heurte au constat que les rapports au sommet de l'Etat se caractérisent par un jeu permanent d'interactions entre gouvernants et fonctionnaires.

<sup>32</sup> Il existe une de nos jours, une double évolution. Première évolution : l'administration n'est plus subordonnée au pouvoir politique. Elle a acquis une certaine autonomie. Elle n'est plus un appareil subordonné pour plusieurs raisons. D'abord, l'administration intervient dans le processus politique par la délégation de pouvoir, la préparation des décisions (qui peut réduire le choix des hommes politiques) et le développement du procédé réglementaire qui conduit à un transfert du pouvoir à l'administration. Ensuite, les administrations tendent à devenir des groupes de pressions car elles sont soit des fiefs partisans soit des lieux où des corps de l'Etat en association luttent pour leurs intérêts. Enfin, l'administration peut détenir le pouvoir politique (le développement et renforcement de la technocratie). Cette première évolution révèle l'autonomie de l'administration par rapport au pouvoir politique : non seulement l'administration devient une puissance concurrente du pouvoir politique mais on note un glissement du pouvoir politique vers l'exécutif (phénomène du renforcement du pouvoir exécutif) et une interprétation du politique et de l'administration (fonctionnarisation de la politique, politisation de l'administration). Deuxième évolution : l'administration joue un rôle accru. Elle se développe et intervient de plus en plus dans l'économie. Cela s'explique par des facteurs aspirations divers (guerres, crises économique, poids des idéologies, évolution des aspirations et mentalités sociales, logistique du développement étatique et technocratique, réponse à la crise du capitalisme etc.). Cet interventionnisme présente certaines caractéristiques : il est massif et total, systématique, institutionnalisé et irréversible. Les modalités sont variées : encadrement de l'action des particuliers, promotion du développement, transformation des structures administratives, prise en charge directe d'activités économiques et sociales...). V., Demba SY, *droit administratif, Op. cit.*, p. 20 ; Jacques CHEVALIER, *Science administrative, Op. cit.*, p. 244.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 256. Voir aussi, Demba SY, *droit administratif, Op. cit.*, p. 20.

<sup>34</sup> Demba SY, *droit administratif*, ouvrage déjà cité, pp. 20-21.

<sup>35</sup> La distinction entre la fonction administrative et les missions de l'Administration s'explique par la permanence de la fonction administrative et par la variabilité des missions de l'Administration.

L'Administration est donc le bouclier du Gouvernement. Pour cela, elle assure la collecte et la diffusion de l'information, prépare à la décision, prévoit, décide, exécute et contrôle. Il s'agit là d'un ensemble de prérogatives communes à presque tous les régimes politiques dans la mesure où l'Administration est toujours chargée de l'exécution quotidienne des choix des organes politiques. Contrairement à la fonction administrative qui est invariable dans tous les régimes politiques, les missions de l'Administration sont à assimiler aux missions de l'Etat de façon générale<sup>36</sup>. Cependant cette assimilation ne doit pas être exclusive dans la mesure où de nombreux services peuvent se voir confier des missions diverses. La question s'est toujours posée de savoir si l'Administration publique a une nature spécifique par rapport aux administrations privées ? Ainsi, selon la thèse de la spécificité de l'Administration publique, au nom de l'intérêt général, l'Administration publique ne peut être comparée à l'administration privée. L'Administration publique détient le monopole de la gestion des fonctions considérées comme publiques dans la mesure où elle est l'émanation des pouvoirs publics et de la souveraineté<sup>37</sup>. Elle dispose de privilèges et de prérogatives considérables<sup>38</sup>. Cependant, il existe une thèse de l'assimilation de l'Administration publique à une entreprise privée. La justification est que les prérogatives de l'Administration sont considérées comme des privilèges, et pour cette raison, l'Administration doit accomplir ses tâches à l'instar de toute personne physique. Une autre justification de cette thèse est l'efficacité de l'action administrative à travers les règles de gestion utilisées : c'est ainsi que seules les règles de gestion efficace dans les entreprises privées peuvent être appliquées dans l'Administration publique. Si la première justification de la thèse a été développée à l'origine dans l'Administration française, la seconde l'a surtout été aux Etats-Unis<sup>39</sup>. Cependant, l'extension des activités de l'Etat due aux technologies modernes et à la mondialisation de l'économie milite plutôt en faveur de l'assimilation de l'Administration publique à une entreprise privée, dans la mesure où il devient de plus en plus difficile de caractériser l'Administration publique seulement dans son domaine traditionnel. Cette application des règles de droit privé à l'Administration publique, ne doit surtout pas faire oublier la nature véritable de cette dernière qui est investie d'une mission de service public et de préservation de l'intérêt général<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup>V. DEBBASCH (Ch.), *Science administrative*, Paris, Dalloz, 1980, p. 456.

<sup>37</sup>V. LEGENDRE (P.), *L'administration du 18<sup>ème</sup> siècle à nos jours*, PUF, 1969, p.144 et s ; BOUYSSÉAU (J.), « Administrations et société », *R.A.*, n° 342, 2010, pp. 606-610.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> V. GOW (J.) I et autres, *Introduction à l'administration publique*, Montréal, éd. Gaétan Morin, 1981, p. 125 ; ALADJIDI (F.) et autres, « Chronique de l'Administration », *R.F.A.P.*, n°105/106, 2003, pp. 235-265.

En science administrative, on distingue l'Administration traditionnelle de l'Administration de mission<sup>41</sup>. C'est la carence de l'Administration traditionnelle qui ouvre la voie à l'Administration de mission. L'Administration traditionnelle est une Administration de gestion. Orientée vers les tâches quotidiennes, elle a une vocation générale. Cette généralité lui permet de couvrir l'ensemble du territoire de l'Etat. Elle se caractérise donc par sa permanence et sa stabilité mais aussi par sa lenteur et son inefficacité. Pour assumer des fonctions plus rapides et plus efficaces dans les services, pour faciliter un esprit d'initiative plus poussé, la création d'une nouvelle Administration est nécessaire, c'est-à-dire une administration de mission<sup>42</sup>.

La conception sociologique dans l'étude des organisations humaines a mis en valeur l'apparition et le développement du phénomène administratif ou « *bureaucratique* ». Pour Max WEBER, l'Administration est caractérisée par deux éléments : la rationalisation et la hiérarchie<sup>43</sup>. Nous emprunterons à Michel GROZIER<sup>44</sup> la définition de la problématique institutionnelle, qui constitue deux approches possibles et opposées de l'étude des organisations. L'approche institutionnelle est souvent qualifiée aussi d'approche « *juridico-politique* », car elle prend appui sur la définition de l'Administration donnée par les juristes et acceptée par les politistes. Elle l'a définie comme étant l'ensemble des moyens humains et matériels chargés, sous l'autorité gouvernante, d'assurer l'exécution des lois et le fonctionnement des services publics<sup>45</sup>. Quant à l'approche organisationnelle<sup>46</sup>, on trouve à

---

<sup>41</sup> PISANI (E.), « Administration de gestion Administration de mission », [www.Persée.fr](http://www.Persée.fr), 2009, pp. 315 et s.

<sup>42</sup> Contrairement à l'Administration de gestion ou traditionnelle qui se caractérise par un fonctionnaire sclérosé derrière son bureau, l'Administration de mission est dotée d'un fonctionnaire missionnaire, sûr de lui, et allant « *prêcher la bonne parole* » pour la satisfaction des objectifs de son Administration. Voir, J.MOREAU, « l'objet de la science administrative au fait administratif », *Mélanges Langrod, science et action administratives*, les éditions de l'organisation, 1980, pp. 70-92 ; Ibrahima LY, *Cours de science administrative, Op. cit.*, 53 p.

<sup>43</sup> Rationalisation dans la mesure où chaque agent se trouve dans une fonction définie avec une compétence bien délimitée ; le recrutement et la promotion du personnel se font en fonction de la compétence technique. D'une manière plus générale, l'Administration est une rationalisation des actions collectives. Cette rationalité se traduit par : le développement du volume des structures des organisations, la centralisation des décisions, le développement dans ces organisations de règles impersonnelles, générales, remplaçant la directive donnée à un individu déterminé. L'Administration une hiérarchie, c'est dire que les différentes fonctions sont établies selon une stricte hiérarchie. Ainsi l'Administration repose sur le principe d'efficacité. En vertu de l'ordre hiérarchique, l'Administration est conçue comme le gouvernement des experts et des spécialistes. Elle sécrète ce qu'on appelle la technocratie ou la technostructure. Michel GOZIER, « Sentiments, organisations et systèmes » *Rev. Fr. Sociologie*, XI-XII, numéro spécial 1970-1971 consacré à l'analyse de systèmes en sciences sociales, pp. 141-154.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>45</sup> Elle se réclame d'une tradition qui remonte en France et en Allemagne au XIX<sup>ème</sup> et même au XVIII<sup>ème</sup> siècle et est illustrée par Lorenz VON STEIN, VIVIER, MARCEL, BONNIN pour ne citer que les plus importants. Voir, Daniel LOSCHAN, « la science administrative : quelle administration ? Quelle science ? ». *R.F.S.A.* n° 6, 2007, p. 14.

l'origine de ce courant des industriels comme TAYLOR, à la recherche d'un modèle d'organisation optimale du travail<sup>47</sup>. La distinction du politique et de l'administratif se fonde plus sur un postulat de nature juridique ou politique que sur une analyse concrète de la réalité<sup>48</sup>.

### C : Le concept de bonne gouvernance

Plusieurs définitions existent aussi pour ce concept. Pour être simple et rester dans le cadre de notre sujet, nous ne retiendrons que celles qui veulent que la bonne gouvernance soit la mise en œuvre de moyens et de normes préétablis qui aboutissent à la gestion transparente et satisfaisante d'une entité juridique (entreprise, Etat avec ses démembrements<sup>49</sup>). S'agissant de la gestion de l'Etat, le principe veut que les Constitutions respectent la séparation des trois pouvoirs traditionnels et laissent s'épanouir les pouvoirs émergents que sont : la presse, la société civile<sup>50</sup>. Il n'y a pas de bonne gouvernance sans transparence administrative, et cela, à

---

<sup>46</sup> L'absence de différence fondamentale entre les règles régissant l'Administration publique et l'activité des particuliers aux Etats-Unis, favorise, du reste, une telle approche. Mais l'idée d'une spécificité absolue de l'activité étatique tend à s'atténuer aujourd'hui également dans les pays à forte tradition administrative. *Ibid.*, p. 7.

<sup>47</sup> Dans la mesure où la problématique organisationnelle envisage les institutions non pas sous l'angle de leur spécificité, mais au contraire de ce qui leur est commun, l'Administration publique ne constitue ici qu'un objet d'étude parmi d'autres. C'est ainsi que FAYOL, lorsqu'il élabore sa « *doctrine administrative* », estime que celle-ci est valable aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. De l'exposé critique qui préside, il ressort que la problématique organisationnelle et la problématique institutionnelle ne doivent pas s'exclure mutuellement mais se compléter. L'Administration, en effet, est tout à la fois une organisation et une institution. *Ibid.* p. 8.

<sup>48</sup> Traditionnellement et ceci est particulièrement vrai dans la doctrine française, l'Administration est conçue comme une fonction d'exécution, le pouvoir politique se voyant réservé la fonction noble d'impulsion et d'animation. Or, cette distinction se heurte à des obstacles tant théoriques que pratiques, qui tiennent à l'impossibilité de tracer une ligne de partage entre tâches politiques et tâches administratives. Incontestablement, dans les faits, le processus administratif fait partie du processus politique, et l'Administration participe à la détermination des options politiques. Vouloir donc maintenir à tout prix l'idée d'une séparation absolue entre l'aspect administratif et l'aspect politique des problèmes est non seulement utopique mais dangereux. On ne trouve guère chez les juristes de définition satisfaisante de l'Administration, car ce qui les intéresse est moins l'Administration que le droit qui lui est applicable. La méthode juridique s'appuie sur des schémas conceptuels logiques, cohérents, rationnels. De ce fait, les juristes ont tendance soit à accepter comme donné le caractère logique et rationnel des phénomènes qu'ils observent, soit à essayer de retourner dans l'organisation administrative une logique interne qui n'existe pas toujours, en partant du principe que les règles qui régissent l'Administration sont dictées par les nécessités de l'action administrative. Les concepts et la méthode juridique se révèlent également inadéquates lorsqu'il s'agit de comprendre et d'expliquer le fonctionnement de l'Administration. La pratique du droit, discipline normative par excellence, ne prédispose pas à s'interroger sur la genèse des phénomènes et sur leur relation avec les autres aspects de la réalité sociale. Si on admet que la science administrative doit tendre à l'explication des phénomènes, il faut abandonner les méthodes d'analyse juridique qui, figeant la réalité administrative dans des cadres et des concepts préétablis, ne permettent pas de l'appréhender de façon globale. Daniel LOSCHAN, « *la science administrative : quelle administration ? Quelle science ?* », *op. cit.*, p. 16.

<sup>49</sup> Sadikou ALAO, *acte de la table ronde préparatoire n°3 sur la bonne gouvernance*, doc. PNUD, 2010, p. 2.

<sup>50</sup> BOVAIRD (T.) et LOEFFLER (E.), « Evaluation de la qualité de la gouvernance : indicateurs, modèles et méthodologies », *R.I.S.A.*, n°3, 2003, pp. 361-381.

quelque niveau où l'on se situe. C'est en 1992 que la Banque Mondiale a donné une vision un peu plus « complète » et générale à son approche de bonne gouvernance et du développement<sup>51</sup>. Ainsi, la BM donne la définition suivante au concept de bonne gouvernance « *the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development* ». (*La manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement*)<sup>52</sup>. Ce document établit une distinction entre trois aspects de gouvernance : la forme d'un régime politique, les processus par lesquels l'autorité publique est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays et la capacité d'un gouvernement à concevoir, à formuler et à mettre en œuvre des politiques et la façon de mener les fonctions du gouvernement. En vertu de sa qualité de banque de développement résultant de ses statuts, l'approche de la bonne gouvernance retenue par la banque en 1992 résidait dans les deux derniers domaines qui touchent directement la gestion des affaires publiques et les politiques économiques. Un autre document non moins important est celui de 1994<sup>53</sup> où la banque souligne que la prise en compte des institutions et du social est indispensable dans tous processus de développement. A travers la qualité des institutions, elle cherche à expliquer l'échec des réformes de développement et le renforcement de la pauvreté dans les PVD, cette dernière étant jusqu'ici expliquée par la théorie néoclassique du développement comme le résultat de la faiblesse de la productivité<sup>54</sup>. Cela suggère que les politiques économiques doivent être plus centrées sur la mise en place de « bonnes » institutions que sur la politique macroéconomique.

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE dont les travaux se sont inscrits dans la mouvance de ceux de la Banque Mondiale, définit la bonne gouvernance comme « *l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social* ». Cette définition lie la bonne gouvernance au développement participatif, aux droits de l'homme et à la démocratisation ; elle identifie le respect des lois, la gestion du secteur public, la lutte contre la corruption et la réduction des dépenses militaires comme des dimensions importantes de la

---

<sup>51</sup> Banque Mondiale, *Governance and Development*, Washington D.C., Oxford University Press, 1992, pp.10 et s.

<sup>52</sup> Traduction libre.

<sup>53</sup> Banque Mondiale, *The World bank's perspectives*, 1994, pp.45 et s.

<sup>54</sup> CHARPENTIER (M.) et GRANDJEAN (Ph.), « Secteur public et contrôle de gestion (pratique, enjeux et limites), *La Revue du Trésor*, n°11, nov. 1998, p. 649.

bonne gouvernance. Elle met en évidence que la bonne gouvernance est consubstantielle au contrôle. La commission sur la gouvernance globale a proposé une définition plus générale, où la gouvernance est la somme des multiples façons par lesquelles les individus et les institutions publiques et privées règlent leurs affaires communes<sup>55</sup>.

Au delà de la définition des termes qui composent le sujet, il serait nécessaire de présenter, ne serait ce que sommairement, l'Administration guinéenne afin de relever quelques précisions dans son évolution et dans son état actuel.

## II : L'ADMINISTRATION GUINEENNE

L'Administration guinéenne est calquée suivant le modèle occidental d'Administration. Pour Gérard TIMSIT, s'interroger sur ce modèle, c'est vouloir, à travers la grille d'un regard, d'une attention, d'un langage réduire l'hétéroclite des situations administratives à des principes qui en fixent les caractères, en déterminent la nature, en manifestent la cohérence<sup>56</sup>. Dès lors, un bref aperçu historique (A) peut nous permettre de remonter aux considérations actuelles de l'Administration guinéenne (B).

### A : Bref aperçu historique

Toutes études concernant l'Administration guinéenne passe d'emblée par la description de l'histoire récente de cette Administration. L'évolution historique des institutions administratives guinéennes a suivi d'énormes étapes.

Après l'arrestation de l'Almamy Samory TOURE en 1898, l'heure de la colonisation de ce qu'on appelait « *Les Rivières du Sud* » avait sonné<sup>57</sup>. L'organisation du territoire de la

---

<sup>55</sup> HEWITT (C.), « du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1995, pp. 109-118.

<sup>56</sup> TIMSIT Gérard, « Fonction publique et développement politique, le cas des Etats africains francophones », *R.I.S.A.*, n°1-2, 1971, pp.1-11.

<sup>57</sup> En Guinée, la pénétration coloniale ne fut pas facile pour les français. Si la consolidation du système de protectorat avec les chefs traditionnels des régions côtières et du Fouta Djallon fut relativement facile, la pénétration en pays mandingue, par contre, fut âpre et éprouvante. La détermination de l'Almamy Samory TOURE, surnommé par les français eux-mêmes le « *Bonaparte du Soudan* », avait pris possession d'un vaste empire entre le Tinkisso au Nord, le Fouta Djallon à l'Ouest, Sikasso au Nord-Est, la Côte-d'Ivoire à l'est, la Sierra Leone et le Libéria au Sud. L'empire du Wassoulou correspondait à peu près à la moitié Sud de l'empire du Mali fondé par Soundiata KEITA au XIII<sup>e</sup> siècle. Les comptoirs commerciaux français s'installèrent donc sur la Côte et au Fouta Djallon. Dans le reste du pays, notamment dans la région de la Haute Guinée, Samory TOURE, empereur du Wassoulou empêchait toute installation étrangère, par une résistance armée qui durera dix sept ans. Déjà en 1859, la France avait installé son administration sur la partie côtière dénommée « *les Rivières*

Guinée française commença dès après l'arrestation de Samory. Avec le décret 571-458 du 4 avril 1957 portant réorganisation de l'AOF et de l'AEF, la colonie de la Guinée française comptait 20 cercles. Quelques années plus tard, les cercles de Dinguiraye, Siguiri, Mandiana, Kouroussa, Kankan, Kissidougou et Beyla, qui appartenaient au Soudan français, furent rattachés à la colonie de la Guinée française par le décret du 17 octobre 1899. Les cercles étaient subdivisés en cantons au nombre de 110. C'est seulement après ce décret du 23 octobre 1904, que l'Administration territoriale a été organisée selon le schéma Napoléonien<sup>58</sup>. Dès 1953, l'élection de Sékou TOURE comme conseiller territorial de Beyla, en dépit d'une vive opposition de la chefferie, est un signe de l'évolution qui chemine. L'élection législative partielle du 27 juin 1954, consécutive au décès du député Yacine DIALLO va marquer le point de rupture. BARRY Diawandou, est sans doute élu contre Sékou TOURE ; mais le P.D.G-R.D.A. profite de la campagne électorale pour s'implanter partout. Et bien que battu, poursuit avec succès son travail d'organisation<sup>59</sup>.

Le 23 juin 1956 l'Assemblée nationale française vota la loi n°56-619 appelée « *Loi Cadre* » dite aussi « *Loi Gaston Defferre* » qui avait pour but d'instaurer la semi autonomie dans les territoires colonisés en les dotant d'institutions administratives<sup>60</sup>. Cette loi cadre devrait permettre à la Métropole de conserver pour une longue durée ses colonies. Elle répondait ainsi à quatre objectifs : modifier le rôle et les pouvoirs des Gouverneurs généraux en vue de les transformer en organes de coordination institués dans tous les territoires : des Conseils de Gouvernement doter d'un pouvoir délibérant élargi aux Assemblées territoriales, notamment en matière d'organisation et de gestion des services territoriaux ; déterminer les conditions de création et de fonctionnement ainsi que les attributions des circonscriptions administratives<sup>61</sup>. C'est dans ces circonstances que les élections du 31 mars 1957 donneront

---

*du Sud* ». Ce n'est qu'après la défaite de Samory TOURE, le 29 septembre 1898, lors de la trahison de Dabakala, que la conquête de la Guinée fut terminée et sanctionnée par le décret du 17 octobre 1899 qui établit les frontières actuelles de la Guinée. Ainsi en 1891, la Guinée est devenue une colonie française à la suite de l'abolition de la souveraineté des anciens empires africains. De 1891 – 1956 l'institution coloniale de la Guinée se divise en cercles, subdivisions, cantons et villages. Ces institutions ont été des véritables instruments d'exploitation des populations colonisées. Le territoire de la Guinée était appelé jadis les « *Rivières du Sud* ». C'est l'arrestation de l'Almamy Samory TOURE qui fut un résistant redoutable qui a fait passer la Guinée sous la domination française. L'Almamy Samory TOURE est mort en 1900 au Gabon où il fut déporté. Voir, Jean SURET CANAL « la fin de la chefferie en Guinée », *Journal of african history*. Vol. VII. 1966, pp. 459-493 ; Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, l'Harmattan, 2003, pp. 9 et s.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Jean SURET CANAL « la fin de la chefferie en Guinée », *Op. cit.*, p. 463

<sup>60</sup> Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *op. cit.*, p. 27 ; Babacar KANTE, *Cours de droit administratif général*, 1996, Université de Conakry, p. 4.

<sup>61</sup> En application de cette loi fondamentale, plusieurs décrets ont été pris : le décret 56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services de l'Etat dans les Territoires d'Outre Mer ; le décret 57-239 du 24 février 1957

au R.D.A. 58 sièges sur 60. Ainsi, le « Conseil de Gouvernement de la loi cadre fut d'emblée entièrement R.D.A. <sup>62</sup>». Après donc une lutte âpre et dure, l'indépendance de la colonie guinéenne est proclamée le 2 octobre 1958<sup>63</sup>. La Guinée est devenue un Etat souverain et indépendant<sup>64</sup>. Son admission à l'ONU est intervenue le 12 décembre 1958<sup>65</sup>. Rarement dans l'histoire des relations internationales, une succession d'Etats aura été aussi brutalement ouverte. A partir du 30 septembre à minuit, la Guinée a assumé toutes les charges de la souveraineté<sup>66</sup>.

Jusqu'en 1984<sup>67</sup>, la jeune Administration publique guinéenne fut caractérisée à la fois par la rupture et la continuité avec le modèle de référence français. La rupture s'explique par l'option de la politique anticolonialiste du régime d'alors<sup>68</sup>. En effet, l'acquisition de l'indépendance a été marquée par de vives tensions politiques et une rupture brutale des relations avec l'ancienne puissance coloniale<sup>69</sup>. Déjà, l'arrêté n°57-231/CG du 26 décembre

---

fixant la liste des offices et établissements publics de l'Etat dans les Territoires d'Outre Mer ; le décret 57-458 du 4 avril 1957 portant réorganisation de l'AOF et de l'AEF ; le décret 57-460 du 4 avril 1957 fixant les attributions des chefs de Territoire, des conseils de Gouvernement et des Assemblées territoriales en AOF et AEF.

<sup>62</sup> J. SURET-CANAL, « La fin de la chefferie en Guinée », article déjà cité, p.12.

<sup>63</sup> Dès le 14 septembre 1958, le Congrès du Parti Démocratique de Guinée (PDG) réuni à Conakry sous la Présidence de son secrétaire général, M. Sékou TOURE, s'était prononcé contre l'adoption de la constitution française. De même l'Union Progressiste Guinéenne, section locale du P.R.R., dans son Congrès de Mamou, se prononçait également pour un « NON » au referendum. Le résultat du référendum (95,4% de non) ne fut donc pas une surprise. Voir pour une étude approfondie, le commentaire de la constitution du 10 nov. 1958 et accords franco-guinéens du 07 janvier 1959, *Rec. Penant* 69<sup>e</sup> année, 1959, pp. 152-165. Par ce vote du 28 septembre 1958, la Guinée a dit non au référendum gaulliste qui voulait instituer la communauté franco-africaine recouvrit alors son indépendance qu'elle proclama le 02 octobre 1958 en instituant un Etat indépendant « la République de Guinée ». Quoi qu'il en soit, personne ne retint la Guinée de Sékou TOURE qui aurait bien voulu garder quelques liens, et, en ce sens contraire mais dans le même esprit, on refusa au Gabon de Léon MBA le statut de département pourtant prévu par la constitution. Houphouët lui même ne fut pas encouragé à rester dans la communauté. Voir, Jean SURET CANAL, « la fin de la chefferie en Guinée », *op. cit.*, pp. 459-493.

<sup>64</sup> La République de Guinée naquit le 2 octobre 1958 et devint le 82<sup>ème</sup> membre de l'ONU. Voir, Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>65</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « Constitutionnalisme et droits de l'homme en Afrique noire Francophone », *R.J.P.*, n°1, janvier-mars 2010, p. 99 ; du même auteur, « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », *R.S.J.P/U.G.L.C.S.C.*, août 2013, p. 6.

<sup>66</sup> Déclaration de M. RISTERUCCI, représentant de la France en Guinée, in, le commentaire de la constitution du 10 novembre 1958 et accords franco-guinéen, *Penant*, 1959, pp. 152-165.

<sup>67</sup> Date de la prise du pouvoir par l'armée guinéenne. A la prise du pouvoir, la révolution guinéenne a été battue en brèche au profit du libéralisme qui a entraîné l'ouverture du pays.

<sup>68</sup> Au Sénégal par exemple, il n'y a pas eu de rupture dans les grandes évolutions administratives, l'armature institutionnelle, comme les techniques utilisées ont subi plusieurs phase allant de la naissance coloniale, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'avènement de l'indépendance en 1960. Voir M. DIOP, *L'Administration d'Etat au Sénégal*, éd. Clairafrique, Dakar, 2011. p. 18.

<sup>69</sup> Les conséquences économiques et financières de cette rupture, ainsi que le choix par le nouvel Etat d'un type de socialisme hybride, ont aboutit à un processus impressionnant de nationalisation des entreprises et de centralisation économique. Au niveau politique, le parti du Président indépendantiste s'est transformé en Etat (Parti-Etat) et l'ensemble des institutions qui ont été créées en vue de régir le fonctionnement économique et social du pays l'ont été sans grande cohérence ni objectif clairement identifiés à long terme, si ce n'est servir la sphère politique. Voir, Badara DIOUBATE, *Bonne Gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *op. cit.* pp. 10 – 11.

1957 créa les circonscriptions ou cercles administratifs au nombre de 22 et les postes administratifs<sup>70</sup>. Ces entités étaient dotées de prérogatives nouvelles, dont la qualité de représentants de la République et du Gouvernement. Le 31 décembre 1957, paraissait au Journal Officiel de la Guinée française, l'arrêté n°57-233 INT/CAB signé de KEITA Fodéba Ministre de l'intérieur du Gouvernement de la « *Loi Cadre* », portant suppression sur le territoire de la Guinée de la « *chefferie coutumière* »<sup>71</sup>. « *Nul ne conteste que, sans la suppression de la chefferie, le succès du « Non » en Guinée lors du référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 n'eut pas été assuré* », disait Monsieur J. RABEMANANJARA ancien Ministre du gouvernement de Madagascar<sup>72</sup>. Il poursuivait en citant un correspondant africain de l'hebdomadaire France-observateur : « *Rendons hommage à M. Sékou TOURE qui a vue claire en balayant cette chefferie. La liquidation de cette féodalité lui a permis le 28 septembre de prendre l'indépendance de son pays* »<sup>73</sup>. Et il conclut : « *Rien n'est plus vrais, Sékou TOURE eût partagé le sort de Bakary DJIBO* »<sup>74</sup>. La rupture de 1958<sup>75</sup> a eu des conséquences lourdes sur la mise en place de la jeune Administration nationale (réduction brutale des ressources, départ des cadres, perte des archives, ...<sup>76</sup>). Cet arrêté précisait qu'il s'agissait de « *l'Administration à la portée de*

<sup>70</sup> Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie, op. cit.*, p.32.

<sup>71</sup> Jean SURET CANAL « la fin de la chefferie en Guinée », *op. cit.* pp. 459 et s.

<sup>72</sup> M. Jacques RABEMANANJARA, cité par Jean SURET CANAL, déjà cité.

<sup>73</sup> Tous les auteurs, qu'ils soient ou non favorables au régime guinéen, s'accordent à considérer que la suppression de la chefferie coutumière, réalisée à la fin de 1957 sous le régime de la loi cadre explique pour une large part qu'ait été possible le vote négatif du 28 septembre 1958 qui décida de l'indépendance de la Guinée. La chefferie coutumière jouait en effet un rôle essentiel dans le système colonial français. Si l'administration française avait supprimé les grandes chefferies (à quelques exceptions près), l'administration, au niveau des circonscriptions administratives inférieures, village et canton, était assurée par l'intermédiaire de la chefferie. Celle-ci quelle que fût son origine (anciennes dynasties ou créature du régime colonial), n'était considérée que comme instrument de l'administration, avec toutes ses responsabilités, mais sans les avantages ou garanties qui sont normalement celles des fonctionnaires. Sa puissance sociale et économique était entièrement dans la dépendance de ses fonctions administratives, sans qu'elle ait pu, en général, se constituer une fortune privée ou des biens fonciers qu'elle aurait pu conserver en dehors de ces fonctions. V. *France- Observateur*, n°. 440, 9 octobre 1958, p.23.

<sup>74</sup> Leader du gouvernement de la loi-cadre au Niger, qui appela à voter « non », mais fut neutralisé par l'administration coloniale, puis destitué et contraint de vivre en exil. RASEMANANJARA, lorsqu'il écrit : « *Son vrai mérite (de M. Sékou TOURE), ce fut d'avoir l'institution des tâches premières à accomplir sans délai. La loi-cadre Defferre n'était elle pas entre les mains de tous les leaders africains ? Aucun d'eux n'a su l'utiliser ni la transformer en un instrument efficace de gouvernement comme y est parvenu Sékou TOURE* ». Voir, Jean SURET CANAL, « la fin de la chefferie en Guinée », *Op. cit.*, pp. 459 et s.

<sup>75</sup> Par contre, la plupart des anciennes colonies françaises comme le Sénégal n'ont pas brutalement rompu au moment de l'indépendance les liens privilégiés avec la métropole. Voir, F. FABRE, *Le contrôle des finances publiques*, PUF, Paris, 1968, p. 5. Voir aussi, J. M. BRETON, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain, (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement)*, LGDJ/NEA, 1978, p. 184.

<sup>76</sup> Le prestige et l'autorité de la jeune révolution guinéenne allaient sérieusement pâtir de l'ostracisme dont le pays fut victime après 1958. Privée, en dépit de l'établissement avec la France de relations diplomatiques marquées par d'incessant incidents et malentendus, de toute aide administrative, financière ou technique de l'ancienne métropole, la Guinée fut obligée de se tourner pour subsister vers d'autres concours étrangers dont

*l'administré* ». « *L'Administration qui nous traquait est entre nos mains* », déclarait Fodéba KEITA<sup>77</sup>. Cependant, la rupture entre la France et la Guinée n'a pas été totale notamment avec la tradition et les rouages de l'appareil administratif métropolitain, elle a hérité de la considération qui s'attache depuis le XIXe siècle à l'importance du contrôle des finances publiques, au double point de vue technique et politique<sup>78</sup>.

Deux raisons expliquent la continuité ou la reconduction du modèle administratif français. La première est d'ordre historique. La République de Guinée a hérité d'une Administration napoléonienne mais sans administrateur formé à cet effet. Les statistiques révèlent qu'à l'indépendance politique de la Guinée, le pays comptait à peine 12 universitaires<sup>79</sup>. En réalité, il ne disposait d'aucun administrateur civil, mais plutôt de quelques commis expéditionnaires et agents administratifs de bas niveau. A de nombreux égards, la République de Guinée a conservé des liens avec le système administratif français<sup>80</sup>. Ceux-ci sont à l'heure actuelle encore particulièrement marqués dans le domaine juridique. En effet, les responsables politiques et administratifs guinéens ont été formés à l'école coloniale et restaient familiers avec les institutions de la métropole. De plus, les conseillers techniques ont généralement contribué à l'adoption et à l'organisation de ce droit. La seconde est d'ordre pratique : l'adoption et le réaménagement du modèle administratif français permettrait à la fois d'éviter un vide juridique et de réaliser une transition en douceur. C'est ainsi que la Guinée a reconduit les lois et règlements du droit colonial dès lors qu'ils étaient compatibles avec la nouvelle Constitution. Avant l'élaboration de nouvelles dispositions législatives et réglementaires, l'ordonnance n°001/PRG/58 du 03 octobre 1958 autorisa les juridictions guinéennes à faire application de textes français à l'exclusion de ceux qui portaient atteinte au nouvel ordre public et à l'intégrité du nouvel Etat<sup>81</sup>. Pour l'essentiel, les structures et l'action administrative se sont jusqu'à une époque récente, directement inspirées du schéma français.

---

beaucoup allaient contribuer à durcir l'orientation radicale du régime tout en accroissant, par leur inadaptation aux conditions locales ou leur contenu idéologique, les réticences ou l'hostilité d'une fraction des cadres et de la population. Voir André R. LEWIN, « Administration et politique dans la Guinée de Sékou TOURE (1958-1984) », *Op.cit.*, pp. 134-135 ; Rapport du PNUD sur la gouvernance en Guinée, 2005, p. 19

<sup>77</sup> Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>78</sup> André LEWIN, « Administration et politique dans la Guinée de Sékou TOURE (1958-1984) », *R.J.P.I.C.*, n°2, mai-août, 2002, p. 136.

<sup>79</sup> Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *Op. cit.*, p.38

<sup>80</sup> Il faut faire remarquer que la rupture avec la France par la politique anticolonialiste n'a pourtant pas entraîné une table rase du système administratif français. Sur le plan politique, la rupture fut consommée entre la France et la Guinée jusqu'à l'arrivée de la Gauche au pouvoir avec le Président Valéry GISCARD D'ESTEIN.

<sup>81</sup> Voir, J.O.R.G., n°009, 15 août 1984, p. 82. Sur les aspects propres aux droits de l'homme fondé sur le droit de la masse populaire ou du peuple aux détriment des intérêts individuels égoïste pendant le régime révolutionnaire guinéen, voir CAMARA (S.), « Les mécanismes juridiques et protection des droits de la personne en République Populaire Révolutionnaire de Guinée », *R.J.P.I.C.*, n°1 janv-mars 1982, pp.147-158.

L'Etat n'avait pas les moyens financiers, humains et matériels pour mettre en mouvement et par le Chef de l'Etat qui, s'appuyant sur le parti, l'Administration, la police et l'armée, gouverne sans entrave. Il était adapté à l'administration de souveraineté qu'une administration de gestion, voire de développement.

La centralisation, principe d'organisation marxiste et le centralisme démocratique guidaient l'organisation administrative de cette période (58-84).<sup>82</sup>. Etant le dirigeant du parti majoritaire, Monsieur Sékou TOURE devint le Président de la République. Il décida alors de bâtir un nouveau système politique, économique et administratif fondé sur la seule institution nationale qui restait, le PDG. Il réalisa en fait la fusion de l'Etat et du parti qui sera institutionnalisée en 1982<sup>83</sup>. Quoique le PDG donnât le pouvoir nominal aux comités locaux du parti, les pouvoirs révolutionnaires locaux (PRL), la prise de décision gouvernementale était en réalité fortement centralisée au sein du Bureau Politique National (BPN) du PDG, particulièrement avec le Président lui-même. La consolidation du contrôle politique et économique à tous les niveaux (étatique, régional et local), et l'exode massif des étrangers et beaucoup de guinéens entraînent une chute des productions agricoles et industrielles.

Il y avait la confusion entre la structure du parti-Etat et l'organisation administrative de l'Etat. La structure du parti était calquée sur l'organisation territoriale, et les responsabilités du pouvoir étaient partagées à tous les niveaux en un échafaudage pyramidal<sup>84</sup>. La Guinée

---

<sup>82</sup> Les conditions difficiles auxquelles se trouva en butte la Guinée après l'indépendance acquise le 28 Septembre 1958 à la suite de son « non » au référendum rejetant à une très forte majorité la constitution et l'appartenance à la communauté française proposées par le gouvernement du Général DE GAULLE, expliquent largement pourquoi le PDG ne put se maintenir au pouvoir qu'en détournant une partie de son énergie et de ses moyens à lutter avec plus de brutalité encore contre l'opposition intérieure et extérieure, au lieu de pouvoir bâtir la Nation et l'Etat en profitant de l'enthousiasme qu'avait presque partout suscité l'indépendance chez les cadres, les jeunes, les femmes et souvent bien au-delà des frontières de la Guinée. Voir, André R. LEWIN, « Administration et politique en Guinée de Sékou TOURE (1958-1984) », *Op. cit.*, p. 136.

<sup>83</sup> Voir la Constitution du 14 mai 1982.

<sup>84</sup> Le parti comprenait des organismes de base, des instances de décision et des organes dirigeants exécutifs à tous les niveaux. 1) Les organismes de base étaient au niveau des PRL, le comité de base du parti ; au niveau de l'arrondissement, la Section du Parti ; au niveau des 33 régions administratives (avant la création des PRL, il y avait près de 8. 000 comités de base ; la réforme a donc conduit une diminution importante du nombre des élus locaux,) la fédération du parti animée par un secrétaire fédéral qui siégeait aux côtés du Gouverneur, la plupart des décisions étant prises de concert ; au niveau national enfin, le parti lui-même, auquel l'adhésion était obligatoire, selon le statut de 1967, à partir de l'âge de 7 ans, et comportait le versement d'une cotisation due par le chef de famille pour l'ensemble de ses membres. Cette cotisation était de 100 silys par personne, et visait à donner des ressources financières accrues aux PRL. 2) les instances de décisions étaient au nombre de 7 : l'Assemblée générale hebdomadaire qui réunissait en principe le vendredi soir tous les PRL. Le congrès de section réunissait à intervalles régulier les organes exécutifs des PRL et de l'arrondissement. Entre les congrès, une conférence de section tenait lieu d'organe permanent, réuni en cas de besoin. Au niveau des 35 fédérations, le Congrès fédéral rassemblait les organes exécutifs des PRL. Au niveau national, il existait deux instances de décision : le congrès national et le conseil national de la Révolution (CNR). Le congrès national était l'instance suprême du PDG et son histoire se confond avec celle du parti. V. *ibid.* pp. 138-139.

était à l'époque divisée administrativement en sept (7) Commissariats Généraux de la Révolution<sup>85</sup>. Ils étaient considérés comme des super régions elles-mêmes divisées en trente trois (33) Régions Administratives, à la tête desquelles se trouvaient des gouverneurs nommés<sup>86</sup>. Les 320 Arrondissements étaient administrés par des commandants d'arrondissement, eux aussi nommés, et enfin les 2500 Pouvoirs Révolutionnaires Locaux (PRL) constituaient la cellule territoriale de base : anciens quartiers de villes ou villages, les PRL, dont la population dépassait rarement 2.500 habitants étaient gérés par un Maire élu<sup>87</sup>. Par exception, la région administrative de Conakry, la Capitale était répartie en trois communes<sup>88</sup>, elles mêmes divisées en arrondissements et en PRL. La centralisation s'appliquait au cadre territorial : il n'existait en Guinée que 33 communes. Elle s'appliquait également aux établissements publics<sup>89</sup>.

Contrairement à la centralisation et l'influence du modèle français, la rupture est une particularité guinéenne. Toutefois, la dynamique propre du contexte socio-économique tend de plus en plus à altérer empiriquement le cadre d'origine de l'action administrative. En ce qui concerne la réglementation de la Fonction Publique, dès l'indépendance, les autorités guinéennes devaient mettre en chantier un statut de la fonction publique à travers l'ordonnance 048/PRG/SGG du 8 octobre 1959. Par contrainte ou par stratégie, les normes et principes régissant la fonction publique importés de l'Occident pendant la colonisation ont été renforcés après les indépendances. Le mimétisme administratif post-colonial s'est justifié par « *l'horreur du vide* » que redoutaient les guinéens. Même l'accroissement de « *l'eupéanisation des normes juridiques* »<sup>90</sup> qui perdure après l'accès de la Guinée à la souveraineté internationale, semble relever du choix délibéré des autorités de l'époque. Ce qui

---

<sup>85</sup> Ces 7 CGR étaient Conakry, Boké, Kindia, Labé, Kankan, Faranah, N'Zérékoré. A leur tête se trouvaient placés des commissaires généraux de la révolution, nommés par le Gouvernement et qui avait rang de ministres. Avant 1979, les CGR existaient sous le nom de ministères du Développement Rural (MDR), également au nombre de 7, dirigés par des ministres du Développement rural. V. *Ibid.*

<sup>86</sup> La décision d'élire les gouverneurs et les commandants d'arrondissement a été prise par le XIème congrès du PDG mais, elle n'a jamais été appliquée. *Ibid.*

<sup>87</sup> Voir en particulier André LEWIS, « Administration et politique dans la Guinée de Sékou TOURE (1958-1984) », déjà cité. Il y a lieu de noter qu'avant la création des PRL, il y avait près de 8000 comités de base ; la réforme a donc conduit à une diminution importante du nombre d'élus locaux.

<sup>88</sup> Pendant les années 60, il n'y avait que trois communes à Conakry (les communes de Kaloum, Matam et Matoto) ; les communes de Ratoma et de Matoto sont récentes. Voir L'Ordonnance N°003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant délimitation de la ville et des Communes de Conakry.

<sup>89</sup> Ces démembrements de l'Administration restent soumis à un contrôle sévère des pouvoirs publics et ils dépendent étroitement, pour leur fonctionnement, du pouvoir central.

<sup>90</sup> J. C. GAUTRON, M. RAUGEVIN, *Droit Public sénégalais*, Paris, Pedone, 1977, p. 8.

n'est pas sans avoir d'importantes conséquences sur les méthodes de l'Administration et sa place dans la vie nationale actuelle.

Pendant la période transitoire de 1984-1990, la deuxième République a entrepris de profondes réformes politiques, économiques et sociales<sup>91</sup>. La réforme de l'Administration publique était nécessaire compte tenu des nouvelles orientations politiques et économiques du nouveau régime. Pour marquer cette volonté politique réformatrice, le bilan de l'Administration guinéenne fut dressé dans le « *discours programme* » du 22 décembre 1985 du Chef de l'Etat : « *Aujourd'hui, dans l'Administration, chacun garde la balle pour soi ; l'information ne circule pas ; les collègues et les subordonnés sont ignorés. Les compétences quand elles existent, sont mal utilisées. Le choix des hommes dépend plus des relations personnelles que des qualifications réelles. Les structures sont inadaptées et les responsabilités totalement diluées : personne n'ose prendre de décision, tout remonte jusqu'au sommet* ». Un département de la réforme administrative et de la fonction publique a été créé lors du remaniement ministériel du 18 décembre 1984. En outre, avec le concours des institutions de Breton Woods, un programme de réforme structurelle a été conclu<sup>92</sup>. Les réformes au sein de l'Administration ont concerné tout d'abord la dénomination des structures et échelon par l'ordonnance 042/84 du 21 mai 1984. Les appellations de « République Populaire Révolutionnaire de Guinée », « Région Administrative », « Arrondissement » et « Pouvoir Révolutionnaire Local » sont supprimées et remplacées par celles de « République de Guinée », « Préfecture », « Sous-préfecture », « District » et « Quartier ». L'appellation Province a toutefois été maintenue. La décentralisation administrative a modifié fondamentalement l'organisation territoriale. C'est ainsi que l'ordonnance 079/PRG du 25 mars 1986 en son article premier, disposait que l'organisation territoriale de la République de Guinée s'effectue à trois niveaux : districts ruraux et quartiers urbains, CRD et CU, Préfectures et Villes de Conakry.

Il faut noter que cet élan de réforme n'a pas tenu compte de toutes les réalités. Or, cette inflexion devrait intervenir dans le sens d'une adaptation et d'un ajustement aux réalités

---

<sup>91</sup> SYLLA (S.), « Le régime militaire guinéen : un anti-modèle », *R.I.P.A.S.*, janv.-juin 1985, pp.395 et s.

<sup>92</sup> C'est ainsi que la fonction publique a subi des réformes en profondeur avec le dégraissage massif et sans précédent de ses effectifs qui a été opéré. Plus de 50.000 fonctionnaires sur 88.000 existants ont été renvoyés de la fonction publique. Voir, Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *Op. cit.*, p.42.

nationales. C'est pourquoi, les bases juridiques de l'Administration guinéenne actuelle ne révèlent pas pour autant une originalité très poussée.

## **B : Les considérations actuelles sur l'Administration guinéenne**

Il y a quelques années, lorsqu'on évoquait l'Administration guinéenne, on la qualifiait de « centralisée » à l'image du modèle napoléonien, théorisée par Max WEBER ; c'est dire qu'il s'agissait d'une pyramide hiérarchisée. Or, cette Administration est aujourd'hui mieux structurée. La diffusion du « *pouvoir administratif en Afrique*<sup>93</sup> » est sans doute l'un des constats les plus positifs qui s'imposent. Actuellement, la Guinée s'est dotée de tous les services de l'Etat qui sont répartis entre de multiples unités fonctionnelles dont le nombre et l'agencement dépendent à la fois des facteurs politiques et techniques. En revanche, ce sont plutôt des motifs de bonne organisation administrative qui justifient les évolutions de la structure gouvernementale et la distribution des tâches entre les ministères. Ce sont également des raisons techniques qui motivent l'institution d'administrations autonomes à qui sont confiées certaines fonctions étatiques<sup>94</sup>. Le décret du 17 août 1994 portant restructuration du territoire national a décidé de la création de 8 régions administratives. Là, il faut naturellement voir plus une déconcentration qu'une décentralisation proprement dite. Le texte fondamental de la réforme de l'Administration est la loi L/ 2001/ 029/AN du 31 décembre 2001, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics.

Au niveau de l'Administration territoriale déconcentrée, les articles 16, 17 et 18 de la loi L 2001/029/AN sont relatifs aux services déconcentrés qui constituent des services de l'Etat accomplissant les fonctions dans le cadre territorial de leur circonscription administrative. Elle a été organisée sur la base du découpage géopolitique du pays à trois

---

<sup>93</sup> Expression employée par P. MOUDOUDOU pour mettre l'accent sur la création des autorités administrative indépendantes, la libre administration des collectivités territoriales et l'amélioration des rapports entre administration et administrés. Voir MOUDOUDOU (P.), « Les tendances du droit administratif dans les Etats d'Afrique Francophone », *R.J.P.*, n°1, 2010, pp. 43-98.

<sup>94</sup> Voir, Loi N°L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics à caractère administratif et le Décret D/93/100/PRG/SGG du 6 mai 1993 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements publics administratifs. Voir aussi, l'ordonnance n°91/025/PRG/SGG 1991, portant cadre institutionnel des entreprises publiques. Certains services publics dont la gestion s'accommode mal des structures ministérielles ont été créés : l'office de la poste guinéenne, les sociétés commerciales l'ex SOTELGUI, Electricité De Guinée (E.D.G). On rencontre certains établissements publics : la banque centrale et ses agences déconcentrées.

niveaux : la région, la préfecture et la sous préfecture<sup>95</sup>. La réforme de l'Administration territoriale déconcentrée a permis la mise en place d'une Administration régionale et préfectorale dotée de prérogatives et de structures de contrôle, de coordination et de planification des activités de développement de la région. Cette structure constitue le premier palier de contrôle et de liaison entre l'administration centrale et l'administration préfectorale<sup>96</sup>.

Géographiquement, la Guinée comprend quatre régions naturelles: la Guinée Maritime ou Guinée Côtière, la Moyenne Guinée ou le Fouta Djallon, la Haute Guinée ou la zone des Savanes, et la Guinée Forestière. Les divisions administratives étaient calquées sur ces considérations géographiques et dirigées par les Gouverneurs ou des Ministres résidents. De 1990 jusqu'à nos jours la Guinée est divisée en sept régions administratives. Ces régions et préfectures sont les suivantes<sup>97</sup>:

■ Régions	Préfectures
■ Boké	Boké, Boffa, Fria, Gaoual, Koundara
■ Faranah	Faranah, Dinguiraye, Kissidougou, Dabola
■ Kankan	Kankan, Siguiri, Kouroussa, Mandiana, Kérouané
■ Kindia	Kindia, Télimélé, Coyah, Forécariah, Dubréka
■ Labé	Labé, Mali, Tougué, Koubia, Lélouma
■ Mamou	Mamou, Dalaba, Pita
■ N'Zérékoré	N'Zérékoré, Beyla, Macenta, Lola, Yomou, Guéckédou.

L'Administration territoriale décentralisée comprend : les régions, les communes urbaines et les communes rurales<sup>98</sup>. En la matière, la loi portant code des collectivités locales

---

<sup>95</sup>Chaque niveau a été doté d'une administration par les actes spécifiques suivants : le décret D/95/025/PRG/SGG/ du 6 février 1995, portant mission et organisation de l'administration régionale, le décret D/89/004/PRG/SGG du 5 janvier 1989, portant mission et organisation de l'administration préfectorale. L'administration sous-préfectorale est régie les dispositions du décret D/87/081/PRG/SGG du 19 janvier 1978, déterminant les conditions de nomination et les attributions des sous-préfets, des secrétaires généraux des préfectures, des sous-préfectures et des sous-préfets adjoints.

<sup>96</sup> La sous-préfecture est la circonscription administrative de base. Elle est administrée par le Sous-Préfet nommé par le ministre en charge de l'administration du territoire. Les missions et l'organisation de l'administration sous-préfectorale souffre encore de réglementation appropriée.

<sup>97</sup> MATD, *Structure de l'Administration du Territoire de la République de Guinée*, Direction Nationale de l'Administration du Territoire, 2006.

<sup>98</sup>Il existe actuellement trente trois (33) communes urbaines de l'intérieur et cinq (5) communes à Conakry ; chacune est dirigée par un conseil communal sous la gouvernance d'un maire. Le maire est l'organe exécutif de la commune à ce titre il est chargé de son administration sous le contrôle du conseil communal et sous la surveillance de l'autorité de contrôle de la légalité qui est, dans ce cas le préfet pour les communes de l'intérieur

de 2006 demeure le texte de référence<sup>99</sup>. La réorganisation du territoire guinéen dans les articles 134 à 136 de la Constitution de 2010 réalise une extension aux régions administratives de la décentralisation jusque là limitée aux Communes rurales de Développement et aux Communes urbaines. Quant à la fonction publique, c'est la loi L/2001/028/AN qui fixe le statut général des fonctionnaires en Guinée<sup>100</sup>. Le champ d'application de ce statut s'applique aux fonctionnaires. Les agents contractuels de l'Etat sont régis par le décret n°037/PRG/SGG du 23 février 1987 portant réglementation du personnel contractuel de la fonction publique. Sont donc exclus du champ d'application, les membres des forces armées. Il existe en effet, une réglementation particulière. Le statut général des fonctionnaires s'applique aux magistrats sauf pour les dispositions contraires au statut spécial de la magistrature<sup>101</sup>. Le problème à examiner est en ce sens d'une importance capitale.

### **III : LA PROBLEMATIQUE DU CONTROLE DE L'ADMINISTRATION GUINEENNE**

L'Administration guinéenne est à la croisée des chemins. Des progrès importants ont certes été accomplis avec la mise en place de structures publiques, parapubliques et locales, ainsi que des procédures de planification dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire. Mais beaucoup reste encore à faire pour construire une Administration d'Etat capable d'accomplir, avec l'efficacité requise, les missions qui lui sont imparties. Durant les premières années de l'indépendance, le fait dominant a été la difficile synthèse entre les préoccupations du développement économique et l'exercice d'une souveraineté nouvellement acquise. La solution résidait dans la création d'un exécutif fort, capable d'assurer à la fois, les missions d'ordre public, d'encadrement des populations et de développement économique. C'est ainsi que depuis 1990, beaucoup d'innovations ont été entreprises : mise en place d'une administration de développement, réforme administrative et locale, encadrement du monde rural, expansion du mouvement coopératif, etc.

---

et le gouverneur pour les communes de Conakry. La Commune Rurale (CR) est le regroupement d'un ensemble de districts. Elle est la collectivité décentralisée en milieu rural. Il existe actuellement en Guinée 304 CR. Chacune est dirigée par un Conseil Communautaire sous la gouvernance d'un Président. Ce dernier agit sous le contrôle du Conseil Communautaire et sous la surveillance de l'autorité de contrôle de la légalité qui est le Sous-Préfet.

<sup>99</sup> Cette loi a abrogé l'ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 qui fut le premier texte sur la formation, l'organisation et le fonctionnement des communes en République de Guinée.

<sup>100</sup> Cette loi a abrogé l'ordonnance n°48/PRG du 8 octobre 1959, portant statut général de la fonction publique. Complété par l'ordonnance n°17/PRG/SGG/87 du 23 février 1987, portant principes généraux de la fonction publique.

<sup>101</sup> Voir la loi organique L/CNT/2013 portant statut des magistrats en ses articles 19 et suivants relatifs aux privilèges et incompatibilités.

Malheureusement, toutes ces innovations n'ont pas répondu aux espoirs placés en elles. Le fonctionnement de l'Administration de l'Etat a laissé de nombreux dysfonctionnements avec une « suradministration » au sommet et une sous-administration à la base.

Parallèlement aux efforts de remise en ordre et de réadaptation de l'appareil administratif d'Etat, des réformes ont été apportées sur le plan constitutionnel, législatif et réglementaire. Mais si importantes qu'elles soient, ces réformes ne sont pas en elles-mêmes suffisantes. Elles doivent, nécessairement, être accompagnées de modifications profondes dans les attitudes politiques et sociales et dans les mœurs administratives. Le problème ne se situe pas en effet au niveau des principes, mais bien au niveau de l'exécution et des hommes. Il s'agit, en libérant les fonctionnaires des contraintes morales, sociales et politiques qui pèsent sur eux, de leur faire prendre une plus grande conscience de leurs responsabilités. Il s'agit en d'autres termes, d'opérer un changement qualitatif des comportements pour réussir une amélioration de la qualité du service rendu à la population guinéenne.

La situation actuelle de l'Administration guinéenne relève alors d'une question de fond, celle du contrôle, de la volonté réelle de conduire le pays sur le chemin du développement et de la bonne gouvernance. Mais la « *mal administration* » héritée du passé et l'assise militaire du pouvoir, illustrent avec évidence le blocage du changement normatif et institutionnel de cette Administration. Or, c'est à travers les résultats de l'activité de l'Administration qu'un Etat formule ses politiques et ses visions, qu'il exécute ses projets de développement, qu'il applique les lois qu'il se donne pour gouverner, qu'il projette les valeurs et concrétise les ambitions de son peuple. Il convient de noter l'existence d'un système de contrôle en Guinée<sup>102</sup>. Il faut également se rendre à l'évidence qu'à ce jour, aucune administration (ou service public) n'échappe aux opérations de contrôles effectuées par les différents organes ou institutions de contrôle. On peut même dire que les services publics utilisant régulièrement des ressources humaines et financières relativement importantes de l'Etat sont « *sur contrôlés* », c'est-à-dire soumis à un excès de contrôle. Malheureusement, jusqu'à nos jours,

---

<sup>102</sup> Malgré la multitude de contrôles, il en résulte une tendance assez nette à réduire l'efficacité au moyen d'entraves multiples : procédures lourdes et compliquées, multiplications des formalités et des vérifications, chevauchements (...). Mais aussi, les pesanteurs socio culturelles déteignent la nature, la configuration et l'objectif du contrôle à travers les interventions politiques intempestives, corruption, le manque de sanctions, le clientélisme, etc. V. MRAFP, Rapport de mission de la retraite sur le diagnostic de l'administration publique guinéenne, retraite Fria, du 03 au 09 août 2008, p. 6 ; PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), Novembre 2008, p. 178 ; GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, mai 2011, p.56 et GILLES (L.), Les institutions de Breton Woods en République de Guinée, Rapport PNUD, 1989, p.30.

force est de constater que les opinions généralement exprimées autour de notre Administration reflètent plus de scepticisme que d'espoir. Après plus de cinq décennies, les performances de l'Administration publique guinéenne restent bien en deçà des attentes des usagers et des partenaires au développement. Nonobstant les efforts des différents Gouvernements, la crise de contrôles semble s'étendre. Depuis le constitutionnalisme des années 1990<sup>103</sup>, le problème du contrôle de l'Administration guinéenne a été complètement dominé par cette sorte de foi du charbonnier que l'on portait au contrôle juridictionnel de l'Administration : il suffisait de savoir « *qu'il y a des juges au Palais-Royal* » pour en déduire que la fonction de contrôle de l'Administration était assurée<sup>104</sup>. A propos M. DIOP écrivait en 1970 que ce que l'on rencontre sur le continent africain, « *Le contrôle y est particulièrement nécessaire en raison des déficiences de l'administration ; mais il est extrêmement difficile du fait de la persistance de certaines structures mentales archaïques, du sous-équipement administratif, du faible développement des moyens d'information et de l'insuffisance des cadres qualifiés*<sup>105</sup> ».

A cause de l'évanescence de l'Etat depuis quelques années, certaines inquiétudes sont venues souligner les limites nécessaires, voire même de graves insuffisances du système de contrôle en Guinée. Le contrôle juridictionnel si existant soit-il rencontre des difficultés à s'exercer et s'affirmer pour des raisons sociale, économique et politique. Le manque de confiance a fini par déplacer le centre du contrôle vers le FMI, la Banque Mondiale et autres institutions financières internationales. Les institutions internationales assurent un *soft* contrôle. La faiblesse de l'expertise des parlementaires guinéens en matière de politique économique réduit l'efficacité des élus dans les débats relatifs au vote du budget. Aussi, le parlement guinéen au delà de sa configuration politique, ressemble à un ensemble de réseaux de proximité généralement ethnique ou régional convertible. Les contrôles de l'opinion publique et de la presse ont montré leurs limites bien qu'ils prennent de plus en plus d'importance sur le terrain. De même, les formes traditionnelles du contrôle administratif apparaissent inopérantes ou, le plus souvent inefficaces. Les organes consultatifs ne sont pas mis en place conformément à l'article 9 du statut général de la fonction publique. A cela s'ajoutent le non respect des cadres organiques, l'inadaptation de la fiche de notation par rapport aux critères d'évaluation et d'incitation à la performance, la création illégale de

---

<sup>103</sup> Cette date constitue le point de repère de la mise en place des Institutions Républicaines et l'avènement du multipartisme, elle constitue à cet effet la date à laquelle nous remontons dans le cadre de cette étude.

<sup>104</sup> Jean WALINE, « L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle », *R.D.P.*, 1984, p. 1328.

<sup>105</sup> DIOP (M.), *le contrôle de l'administration*, thèse de doctorat, *Op. cit.*, p. 612.

structures en violation de l'article 58 de la loi L/2001/029/AN qui se conjugue avec la caducité des textes d'application adoptés depuis 1989. Les programmes et projets publics n'obéissent pas nécessairement aux règles de gestion et d'organisation prescrites en la matière. Le manque de rigueur dans le contrôle des effectifs de la fonction publique est préoccupant<sup>106</sup>. Les opérations de contrôles menées sont très souvent déclenchées de manière dispersée et peu systématisée.

C'est pourquoi, si la démarche du contrôle s'est développée en Guinée, un certain nombre d'incertitudes persistent concernant à la fois son efficacité et sa finalité. Cinq ans après la commémoration du cinquantenaire de l'indépendance, qui rime avec une volonté sans précédent des populations d'opérer un changement qualitatif profond et durable de leur condition de vie, le contrôle de l'Administration publique s'impose de manière impérative. Car, lorsqu'elle ne produit pas les résultats, elle devient un frein au développement. C'est donc à juste titre que le professeur J.C. GAUTRON notait déjà en 1983 que, « *L'administration et la fonction publique sont les principaux vecteurs du développement* »<sup>107</sup>. C'est ainsi que le discours-programme du 22 décembre 1984 du Président de la République a mis en exergue l'état comateux de l'Administration guinéenne, qu'il faille lui trouver un thérapeutique après un bilan sombre de la situation économique qu'il a lui-même aggravé dans le sens du « *mal en pire* ». La gestion budgétaire est confrontée à un double défi : l'accroissement des recettes et le renforcement de l'efficacité des dépenses publiques<sup>108</sup>. Les dépenses administratives absorbent dans l'ensemble plus d'un tiers du budget total, allant de 2,9% du PIB en 1997 à 5,3% en 2010<sup>109</sup>, limitant ainsi la possibilité de transfert de fonds vers les secteurs prioritaires.

A l'échelle internationale, il est aujourd'hui dangereux pour un Etat d'être pauvre, militairement faible et sous-administré ou mal contrôlé. Il peut en effet être ciblé par les grands narco trafiquants internationaux, prompts à le phagocyter pour y faire prospérer leurs

---

<sup>106</sup> Voir, « Guinée, vision 2010 », vol. 1 : Stratégie globale, Conakry, novembre 1996, p. 32. Voir aussi, Rapport national de la Guinée sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, Conakry, janvier 2006 ; MRAFP, forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative, le renforcement des capacités humaines institutionnelles de la fonction publique du 17 au 19 novembre 2008, MRAFP, Analyse des forces et faiblesses de l'Administration publique guinéenne et propositions de pistes d'amélioration, retraite de Fria, du 03 au 09 août 2008.

<sup>107</sup> Voir J.C. GAUTRON, « Administration », in *Revue Pouvoirs*, 1983, n° 25, pp. 107 et s.

<sup>108</sup> Concernant les dépenses publiques, leur montant global a presque doublé, passant de 13,8% du PIB en 1997 à 23,7% en 2002. Voir, Badara DIOUBATE, *La bonne gouvernance et la problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, Op. cit., pp. 121 et s.

<sup>109</sup> *Ibid.* p. 166.

crimes<sup>110</sup>. Aussi, le volume et la qualité de l'aide publique au développement sont ils désormais toujours liés à la qualité du système administratif du pays récipiendaire. La diversification des contrôles étant inséparable d'un certain degré de développement administratif et de cohérence institutionnelle, on assiste à une inflation institutionnelle et à la mise en œuvre de modalités particulières justifiées d'ailleurs par les circonstances ou de l'environnement<sup>111</sup>. Les solutions retenues semblent toutefois ne pas toujours répondre aux espérances et n'avoir qu'un caractère transitoire<sup>112</sup>.

Ceci nous amène à nous poser la question de savoir, pourquoi ses comportements administratifs qui constituent des attitudes déviantes au regard de la logique perdurent-ils ? A cette question, on répond que ces déviations sont non seulement acceptées, mais requises car, elles deviennent nécessaires au fonctionnement du système politico-administratif. C'est ce qu'on appelle les « *dysfonctions fonctionnelles* »<sup>113</sup>. En d'autres termes, le fonctionnement du système administratif ne s'effectue pas seulement selon sa propre logique, mais aussi en accord avec et grâce à l'intervention des logiques sociales. Au regard de l'observation de la vie administrative et politique guinéenne, on assiste quotidiennement à une sorte d'« *instrumentalisation politique du désordre* »<sup>114</sup>. Il apparaît naturel de chercher à comprendre, si la panoplie de contrôles a infléchi sur les méthodes de gouvernance. Autrement dit, il s'agit d'expliquer la « *maladministration* »<sup>115</sup> actuelle du secteur public

---

<sup>110</sup> Pendant ces dernières années, cette pratique avait atteint le cœur même des Institutions Républicaines notamment la Présidence de la République avec une complicité active des généraux de l'armée et de la police. Le Président Moussa Dadis CAMARA en a fait un cheval de bataille en 2008. Mais le problème demeure. Voir Mohamed Ben SAID, Guinéens adoptons la bonne gouvernance!, l'Harmattan, 2010, p.25.

<sup>111</sup> Le prof. Alpha CONDE vient d'ériger d'autres institutions de contrôle à travers une série de décrets : Décret D/2011/029/PRG/SGG portant création et attributions du comité d'Audit, rattaché à la présidence ; Décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution, organisation et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat et statut de ses membres ; Décret D/2012/N°123/PRG/SGG portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation des corps de contrôle auprès du Président de la République ; Décret D/2011/234/PRG/SGG du 28 février 2011 portant création d'un service unifié de contrôle interne au sein des entités publiques. Par ailleurs il existe une commission d'audit des secteurs stratégiques de l'économie nationale. Ces structures viennent s'ajouter à celles qui préexistent.

<sup>112</sup>En 2008, le CNDD a créé une commission d'audit placée sous l'autorité directe de son 2<sup>e</sup> vice-président qui n'a survie qu'à travers la personne même du Président Moussa Dadis CAMARA.

<sup>113</sup> Ces dernières signifient que certains comportements et actions sont considérées comme déviantes par rapport à la logique du système bureaucratique, mais paradoxalement, ce système fonctionne parce que ces dysfonctions assurent sa cohérence ou sa régulation. En d'autres termes, le fonctionnement du système administratif ne s'effectue pas seulement selon sa propre logique, mais aussi en accord avec et grâce à l'intervention des logiques sociales.

<sup>114</sup> Patrick CHABAL et Jean-Pascal DALLOZ, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, éd. Economica, 1999, pp. 167-188.

<sup>115</sup> Le concept de « maladministration » a été dégagé par CHERIGNY et peut être défini comme « *l'incapacité de l'administration de répondre aux besoins les plus urgents et les plus vitaux des populations et des administrations elles-mêmes* ». Voir, B. CHERIGNY, « Essai de réflexion conceptuelle sur les notions de sous administration et de maladministration », *Penant*, 1987, p. 247 et s. Voir aussi, ELLUL, « Un symbole de mal

guinéen. Il n'est pas toujours aisé de pénétrer la réalité des contrôles opérés dans l'Administration publique guinéenne. L'environnement administratif s'y prête assez mal. La signification limitée qui semble parfois s'attacher à l'exercice du contrôle explique sans doute le peu d'empressement dont font preuve certaines autorités à son endroit. Il reste apparemment à la mesure de l'intérêt qu'elles y attachent. La fonction de contrôle constituerait-elle finalement une activité superfétatoire, dont pourrait à la limite se passer l'Etat guinéen ? La dynamique du développement aurait-elle pour effet de renvoyer à la périphérie des exigences dont on peut néanmoins considérer qu'elles ne sont pas totalement inopportunes ? A l'heure actuelle, la question fondamentale n'est pas de savoir si les contrôles existent, mais s'ils fonctionnent d'une façon satisfaisante, efficace et rentable, appropriés au rythme, à l'allure et aux besoins de l'Administration guinéenne ? En réponse, il faut se rendre à l'évidence qu'en dépit de l'aménagement d'un système de contrôle interne et externe, l'efficacité qui devrait logiquement s'attacher aux résultats des contrôles n'est pas toujours à la mesure du rôle qui est le leur dans le fonctionnement de l'Administration. La comparaison entre les bases formelles du contrôle d'une part, les résultats et les conditions de son exercice de l'autre, traduit un décalage peu élogieux et une disproportion accentuée entre les uns et les autres. Parfois des contrôles sont organisés et mis en place sans atteindre pour autant une portée effective satisfaisante. Parfois encore, des services et des organes spécialisés prévus dans des textes n'entrent pas en application, et de ce fait ne voient jamais le jour, ou seulement avec plusieurs années de retard. Or, le sens de la responsabilité<sup>116</sup> est central à la bonne gouvernance, elle-même un complément essentiel à de « *saines politiques économiques* »<sup>117</sup>. Ainsi, ce sujet reste intéressant à plusieurs égards.

#### IV : INTERET DU SUJET

Du point de vue contrôle, il est singulièrement intéressant d'analyser l'Administration guinéenne. Et en quoi réside la spécificité du contrôle de l'Administration guinéenne ? Un

---

développement », *journal Le Monde* du 28 aout 1982. Eloi LIMBIO, « La maladministration Centrafricaine, conséquence de la situation économique politique et sociale », *RJPIC*, n°1, Janvier-Avril 2001, p. 1.

<sup>116</sup> Le sens de la Responsabilité, dans sa plus simple expression, signifie tenir les personnalités publiques pour responsables de leur action. Voir, Lewis T. PRESTON "Governance and Development" *Wanshington D.C ; Banque Mondiale*, 1992, p. 13.

<sup>117</sup> Lewis T. PRESTON, *Government and Developemt*, *op. cit.*, p. 16. Ceci est la version publiée du *Borad Discussion Paper* sur la gouvernance, intitulé « Managing Developmnt : The governance, Dimension », qui a été approuvé par les Directeurs Exécutifs, le 16 juillet 1992. Voir également Ibrahim SHIHATA, « Issues of Governance » in *Borrowing Members: The Extend of their Relevance under the Bank's Articles of Agreement.2012*, p.5.

intérêt théorique tout particulier (A) et un intérêt pratique et d'actualité, permettent de répondre à cette interrogation.

### **A : Un intérêt théorique tout particulier**

L'étude du contrôle de l'Administration guinéenne présente un intérêt tout particulier. Elle est liée à l'évolution historique, politique et administrative du pays. Le passé tumultueux de la Guinée, de l'indépendance à nos jours, est plein de repères politiques et administratifs pour les anciennes colonies françaises en Afrique. Le particularisme guinéen, pour être réel, n'est pas pour autant absolu. A cette affirmation de la spécificité de l'Administration guinéenne par rapport aux autres Administrations africaines<sup>118</sup>, on ne peut faire qu'une réponse nuancée. Bien des caractères sont communs à l'Administration guinéenne et à celle d'autres pays africains<sup>119</sup>. On peut noter entre autres, l'influence persistante du modèle administratif français, le caractère pléthorique des effectifs, le manque de performance et de qualité des relations avec le public. Si ces éléments peuvent être considérés comme constants surtout en Afrique subsaharienne<sup>120</sup>, deux traits, en revanche, sont propres à la Guinée : la rupture brutale avec la métropole<sup>121</sup> et la forte implantation d'un parti unique le PDG à l'époque, dont les séquelles sont encore visibles.

Pour le premier, la rupture des liens avec la France à travers la politique anticolonialiste a entraîné le départ des administrateurs français, la destruction des archives, le blocage de toute aide financière technique et la volonté affichée de la France d'isoler le jeune Etat guinéen<sup>122</sup>. C'est dans ces conditions, qu'en accédant à l'indépendance le 2 octobre 1958, la Guinée entendait mettre en place des institutions administratives et judiciaires performantes avec les moyens humains et matériels dont elle disposait. Cette volonté de qualification et de restructuration des institutions ressortait de l'adresse à la Nation prononcée le 23 novembre

---

<sup>118</sup> La centralisation n'était pas une particularité guinéenne on la rencontrait dans la plupart des Etats africains.

<sup>119</sup> CONAC (G) (direction de), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica 1979, p. 154.

<sup>120</sup> V. BRETON (J.M.), *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, UREF, EDICEF, 1990, p. 125.

<sup>121</sup> Dès le 14 septembre 1958, le congrès du PDG réuni à Conakry sous la Présidence de son Secrétaire Général, M. Sékou TOURE, s'était prononcé contre l'adoption de la constitution française. Le résultat du référendum (95,4% de non) ne fut donc pas une surprise. De même l'Union des progressistes prononçait également pour un 'non' au référendum. Voir, La Déclaration de M. RISTERUCCI, Représentant de la France en Guinée. Source : Journal Officiel de la République de Guinée du 12 novembre 1958 commentaire de la constitution et A.F.P. Dakar pour les accords, *Rec. Penant*, 1959, pp. 153- 154.

<sup>122</sup> André LEWIS, « Administration et politique dans la Guinée de Sékou TOURE (1958-1984) », déjà cité. p. 14.

1958 par le chef du Gouvernement provisoire Ahmed Sékou TOURE : « *Le choix de la Guinée a été motivé par le souci de modifier de façon radicale les structures coloniales et leur substituer des structures nouvelles aussi parfaitement adaptées que possible aux exigences de notre Révolution* »<sup>123</sup>. A la base de ces institutions nouvelles, la Guinée s'est dotée d'une Constitution<sup>124</sup> d'inspiration gauchiste, réservant l'essentiel des pouvoirs à l'exécutif pour mieux consolider l'unité nationale et conduire la Révolution à l'intérieur du Parti unique : le PDG. Ces événements expliquent la hâte avec laquelle la Constitution guinéenne a été promulguée. Il importait de définir au plus tôt les structures du nouvel Etat. Cependant les guinéens n'avaient pas le fétichisme des textes, la Constitution n'est qu'un moyen au service d'une fin. C'est dans ce sens que le Président de l'Assemblée constituante de la Guinée, Saïfoulaye DIALLO déclarait le 10 novembre 1958 : « *Nous ne sommes pas, nous ne serons jamais de ceux qui s'empêchent dans leur propre légalité, de ceux que leurs propres lois étouffent* »<sup>125</sup>.

Pour le second, Monsieur André R. LEWIN notait en 2002, qu' « *il était peu de pays où l'imbrication entre le Parti et l'Etat ait été poussée aussi loin que dans la Guinée de Sékou TOURE, au point que le Parti Démocratique de Guinée (PDG) y était qualifié de 'Parti-Etat'* »<sup>126</sup>. L'Administration et le Gouvernement n'étaient en fait que les organes d'exécution du Parti-Etat et de la ligne définie par lui ; ils étaient associés à tous les niveaux à la définition de cette ligne.

De nos jours, les répercussions de la mauvaise gestion sont de plus en plus avérées dans un contexte de démocratie plurielle en Guinée. Cette situation ne semble pas avoir attiré suffisamment l'attention de la doctrine. En effet, les rares chercheurs qui se sont intéressés à la Guinée consacrent leurs travaux à l'analyse de textes juridiques et historiques afin de déterminer la nature du régime politique en place, l'histoire constitutive de la colonisation ou des différentes ethnies. Face à ce propos, Jean SURET-CANAL n'écrivait-il pas en 1970, « *aucun pays n'est plus mal connu que la Guinée contemporaine ; et parmi les études qui lui ont été consacrées, un trop grand nombre relève de la polémique politique plutôt que de*

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> La Constitution du 10 novembre 1958.

<sup>125</sup> Ceci explique toute la brièveté de la constitution guinéenne du 10 novembre 1958. V., BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement)*, Bibliothèque Africaine et Malgache, T. XXIX, Paris, L.G.D.J., 1978, XIII et pp. 409-410.

<sup>126</sup> André R. LEWIN, « Administration et politique dans la Guinée de Sékou TOURE (1958-1984) », *Op.cit.*, p. 132.

*l'étude objective* »<sup>127</sup>. Dans le domaine des sciences juridiques et économiques, ce constat de 1970 reste malheureusement une réalité aujourd'hui, car, il n'existe pas de travaux qui se sont intéressés à l'étude de l'Administration guinéenne, encore moins le contrôle de celle-ci. C'est pourquoi notre étude a été menée dans un contexte où le cadre théorique est peu défini, et le cadre méthodologique non exploré. Aucun ouvrage ne traite en effet de la matière. Si on trouve des données précieuses sur les moyens de réaliser un type de contrôle déterminé<sup>128</sup>, elles n'ont pas encore été groupées et systématisées à travers les résultats obtenus et s'efforcer par conséquent, de dégager quelques lois générales qui demeurent les objectifs poursuivis par la présente recherche. La raison la plus importante, qui est aussi la plus simple, est qu'aucun ouvrage ne présente le contrôle comme une véritable nécessité de l'Administration guinéenne et comme la seule véritable garantie qui puisse être donnée à l'administré face à l'Administration. Il est donc intéressant, au plan théorique, de démontrer comment en Guinée, les « *nouvelles tendances du constitutionnalisme* »<sup>129</sup> engagées au début des années 1990 ont concomitamment engendré de nouvelles tendances administratives. L'un est donc l'ombre de l'autre. Il s'en suit également un intérêt pratique et d'actualité.

## **B : Un intérêt pratique et d'actualité**

Dans une interview qu'il a accordée au journal Jeune Afrique le 14 juillet 2012, le Président de la République le Professeur Alpha CONDE disait : « *J'ai hérité d'un pays sans Etat (...) Il faut ajouter que la Guinée où tout est à reconstruire, à commencer par l'administration, l'économie, l'armée et la conscience nationale, est encore un Etat d'exception* »<sup>130</sup>. Ces affirmations du Premier Magistrat du pays ne sont-elles pas illustratives à plus d'un titre ? Ce qui signifie en d'autres termes que l'Administration guinéenne est tributaire aussi d'un mauvais fonctionnement que d'un sous-développement mental économique. Ce constat n'est pas propre à la Guinée puisque la plupart des Etats africains

---

<sup>127</sup> Jean SURET-CANAL, *La République de Guinée*, édit. Sociales, Paris, 1970, pp.5 et s.

<sup>128</sup> On peut trouver un certain nombre d'ouvrages qui abordent de manière disparate un type de contrôle. V. l'ouvrage du Professeur M. T. ZOGBELEMOU, *Elections en Guinée, Technologie électorale et imbroglio juridique*, l'Harmattan, 2007, 235 p. Il a apporté une analyse critique à l'inertie du contrôle politique de l'Assemblée nationale pendant la première et deuxième législature. Il a démontré aussi l'incapacité des partis politiques à adopter une position commune. Voir aussi, Hassan II DIALLO, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, l'Harmattan 2011, 205 p. Ce dernier a mis en évidence les causes de la défaillance du système judiciaire dans ses répartitions et ses compétences.

<sup>129</sup> AHADZI-KOFFI (N.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », in *Afrique Juridique et politique*, la revue du CERDIP, Vol. 1, n°2, juillet-décembre 2002, pp. 35-85.

<sup>130</sup> Voir *Jeune Afrique hebdomadaire international indépendant*, n° 2687 du 08 au 14 juillet 2012, pp. 24 et s.

sont indexés par les institutions financières internationales. Mais son intensité en Guinée justifie tout l'intérêt qu'on lui porte<sup>131</sup>.

Selon le rapport de l'institut national de la statistique, la population guinéenne était estimée 10.863.882 habitants en 2011<sup>132</sup>. Au vue des statistiques actuelles et disponibles, ce nombre est aujourd'hui estimé à 11.300.000 habitants selon l'enquête de l'évaluation de la pauvreté<sup>133</sup>. A ce jour, le niveau de la pauvreté de la population guinéenne devient de plus en plus préoccupant, 40 % de la population vie avec moins d'un dollar par jour et 13% sont au dessus du seuil de la pauvreté et près de la moitié de la population (49,2%) vie en dessous du seuil de pauvreté<sup>134</sup>. Ce seuil est chiffré à 3.217.305 francs par personne et par an, soit 8.815 francs par personne et par jour (moins d'un dollar par jour<sup>135</sup>). Sont donc considérés comme pauvres tous ceux qui ont un revenu inférieur à ce seuil soit 55,2 % de la population<sup>136</sup>. C'est pourquoi, selon les propos du Premier Ministre, « *la perception qu'ont les populations guinéennes de leur Administration est, avouons le très négative*<sup>137</sup> ».

L'analyse permet de démontrer que l'Etat guinéen soucieux de plus en plus du respect des droits et libertés fondamentaux, doit tendre désormais vers l'établissement d'un « *Etat de droit administratif* »<sup>138</sup>, lieux d'une « *démocratie administrative* »<sup>139</sup>. Ainsi, à mesure qu'évolue la conscience de l'Etat de droit, les exigences d'une protection des libertés individuelles se font plus rigoureuses. En effet, les enjeux pratiques de ce thème sont multiples : enjeu de restauration de justice et de paix sociale, enjeu de bonne gouvernance et de développement, de crédibilité nationale et internationale de l'Etat guinéen. On peut en

---

<sup>131</sup> Dans une interview qu'il a accordée à la RTG, le Président de la BAD en date du 20 septembre 2012, ce dernier n'a pas manqué de rappeler aux autorités guinéennes son constat en ces termes « *le pays est sous équipé, je dirai très sous équipé ! Mon institution ne manquera pas d'accompagner la Guinée dans son processus de développement* ». L'un des premiers actes posés par le Président de la République après son investiture en décembre 2010 fut l'élaboration d'un rapport sur l'Administration guinéenne, voir aussi, le rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration déjà cité.

<sup>132</sup> [www.stat-guinee.org](http://www.stat-guinee.org) consulté le 8 septembre 2013.

<sup>133</sup> Voir [www.pauvrete-inegalite-guinee-fver](http://www.pauvrete-inegalite-guinee-fver) consulté le 13 septembre 2013.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> DIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *Op. cit.*, p. 187.

<sup>136</sup> Ministère du Plan, statistique sur la situation de pauvreté, source : [www.Stat-guinee.org](http://www.Stat-guinee.org) consulté le 10 septembre 2013.

<sup>137</sup> Discours d'ouverture du Premier ministre A.T. SOUARE lors du séminaire sur la réforme de l'administration en en 2008.

<sup>138</sup> MEYER (G.) et JOUANJAN (O.), cités par, MOUDOUDOU (P.), « Les tendances dur droit administratif dans les Etats d'Afrique Francophone », *R.J.P.*, n°1, 2010, p. 48.

<sup>139</sup> DELAUNAY (B), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*, Paris, L.G.D.J., 1993, p. 12.

Guinée souhaiter à travers un système de contrôle efficace, la conception et l'instauration d'une véritable Administration du développement. Au regard de cet objectif érigé en priorité, et partant, d'une fonction publique du développement dont la finalité, les structures, le régime, la méthodologie et la place dans l'ensemble du système politico administratif n'ont été jusqu'à présent qu'esquissés par des réformes<sup>140</sup>. Le contrôle est consubstantiel au développement et à la bonne gouvernance. C'est pourquoi, le contrôle de l'Administration guinéenne est à cet effet indispensable à l'égard de tout organisme quel qu'il soit, et on peut lui assigner bien des fonctions. Mais, le contrôle est encore plus nécessaire lorsque l'organisme dont il s'agit est l'Administration. Par définition celle-ci gère des services publics et leur bon fonctionnement est, par essence, primordial. De plus, l'Administration fonctionne à l'aide de deniers publics et c'est aussi la rationalisation des choix budgétaires qui est alors en cause. L'obligation de contrôle est encore beaucoup plus impérieuse lorsque l'Administration se caractérise par la reconnaissance d'un certain nombre de prérogatives de puissances publiques. Comment alors, éviter que l'Administration n'abuse des pouvoirs exorbitants qui lui sont reconnus ? On connaît sur ce point la réponse classique du droit français ; par la soumission de l'Administration au droit, c'est-à-dire par le principe de la légalité. Mais il nous semble qu'il y a également un second élément de réponse à notre question et que celui-là n'est pas suffisamment mis en lumière : c'est cette idée essentielle, que tout le droit administratif repose sur le postulat que l'Administration est de bonne foi. A partir du moment où l'Administration n'agirait plus de bonne foi c'est le principe même de l'existence des prérogatives de puissance publique qui devrait être remis en cause. Naturellement, il ne suffit pas de poser le principe de la soumission de l'Administration au droit. Encore faut-il avoir la certitude que si l'Administration vient à manquer à ses obligations (ce qu'elle peut d'ailleurs faire en toute bonne foi), les manquements seraient détectés et redressés. On arrive ainsi à la constatation, fort banale en soi, que l'existence d'un contrôle est la condition même de la reconnaissance des prérogatives de puissance publique de l'Administration. En l'absence d'un contrôle efficace, c'est tout l'équilibre de notre système administratif qui serait remis en cause. Sans ce contrôle, le risque n'est à l'inverse pas exclu de voir l'Administration intervenir dans le sens d'un frein au développement tel

---

<sup>140</sup> V. les rapports sur les réformes de 2008 ; celui de l'Atelier National sur le bilan et les perspectives de la réforme administrative du 16 février 1991. Voir aussi, CNPG, séminaire de formation des DAAF, *Les règles et les procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat*, 14 juin- 2 juillet 2004 ; MESRS, *Guide des procédures de gestion des ressources humaines, financières et matérielles des institutions d'enseignement supérieur (I.E.S.) et des institutions de recherche scientifique autonomes (I.R.S.)*, 2004.

qu'il apparaît de nos jours en Guinée<sup>141</sup>. Les facteurs de rupture vis-à-vis de l'environnement socioculturel, les excès de la bureaucratisation, le phénomène de sous Administration et les problèmes inhérents à la fonction publique tendent à exercer leurs effets conjoints dans ce sens<sup>142</sup>.

Les inconvénients d'un sujet d'actualité ne doivent pas être sous silence : le premier est d'ordre théorique : la recherche sur un phénomène en gestation ne prive-t-elle pas le chercheur de la distance épistémologique nécessaire à l'appréhension de tout objet de science ? Plus concrètement, n'est il pas prématuré, en l'occurrence, d'étudier les nouvelles structures de contrôle issues des réformes en cours et de la Constitution du 7 mai 2010, dont la mise en place n'est pas encore parachevée. En conséquence, ces structures n'ont pas encore acquis leurs traits définitifs. Un autre inconvénient, d'ordre plus pratique, est lié à la réalité de l'instabilité politique et des atteintes séquentielles à l'ordre constitutionnel qui caractérisent la Guinée depuis 1984 avec une assise militaire au pouvoir pendant plus d'un quart de siècle. On peut constater que les structures de contrôle sont atteintes et paralysées et que les normes juridiques en général et celles qui régissent en particulier le contrôle de l'Administration, sont précaires et susceptibles d'être remises en cause à tout moment. Comme le montre l'expérience, il y a une instabilité normative résultant des fréquents changements de Constitutions et de textes législatifs. Or, la mutabilité normative et institutionnelle ne facilite pas la tâche au chercheur qui en permanence est obligé de repenser les textes résultant de l'inflation normative pour ne pas être dépassé, d'actualiser ses analyses, de toujours relativiser ses résultats et de nuancer ses conclusions, obligé qu'il est aussi condamné de faire de la prospective périlleuse. En définitive, l'instabilité juridique condamne à la sobriété et à la prudence dans un contexte où les retournements de situation sont fréquents et spectaculaires. En dépit de tout, le contrôle de l'Administration guinéenne n'est pas une réalité qui s'offre d'évidence à une perception scientifique, il faut partir des choix méthodologiques appropriés et clarifiés en la matière.

---

<sup>141</sup> Voir, le rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration, 2011, 190 p.

<sup>142</sup> Parmi ces problèmes on peut évoquer : le patronage et népotisme, difficultés de recrutement et de formation, absence de régulation, conscience insuffisante du service public, contrôle par des hiérarchies parallèles (partisans notamment), faible productivité, etc. *Ibid.* pp. 23-25.

## V : CHOIX METHODOLOGIQUES

Notre démarche consistera dans le cadre de notre travail, à fixer les dimensions de notre étude à travers un cadrage (A) temporel et spatial dans un premier temps, et déterminer les instruments d'approche (B) dans un second temps.

### A : Le cadre de l'étude

La présente étude s'inscrit dans une perspective spatiale (1) et temporelle (2) bien précise.

#### 1 : Le cadre spatial

La présente étude porte sur le contrôle de l'Administration publique guinéenne. Elle se veut une étude de cas en Afrique francophone marquée par une expansion et un dysfonctionnement administratif qui entame la crédibilité des Etats. En effet, la tendance qui consiste à adopter une approche comparative des sujets relatifs à l'Administration à sans doute ses mérites et n'a certes pas disparu dans la recherche<sup>143</sup>. Cependant, toujours est-il que notre tendance qui consiste à se focaliser sur un Etat déterminé suscite toujours l'engouement dans les travaux de recherche. A la suite de certains professeurs<sup>144</sup>, Babacar KANTE, Madjiguène DIAGNE (Sénégal), et d'Alexandre TAGRO GBOHAZAUD (Côte d'Ivoire) pour ne citer que ceux-ci, la flamme reste maintenue par une production scientifique sans précédent en la matière<sup>145</sup>. Comme il a été fait pour ces différents Etats, le moment est enfin venu d'illustrer aussi le cas de la Guinée du lot. Ce qui nous amène à nous positionner sur le terrain de la Guinée. En substance, ce choix réside dans un constat de « spécificité guinéenne » qui rend le contrôle indispensable. Le sujet est d'une réelle ampleur. Si la

---

<sup>143</sup> V. L. BADO, *le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays du conseil de l'entente*, thèse, doctorat d'Etat en droit, Université de Bordeaux I, faculté de droit, sciences sociales et politiques, 1981, 437 p. dactylographiée ; S. DOSSOUMON, *Fonction de contrôle juridictionnel de l'administration des pays en voie de développement (cas des pays francophones d'Afrique noire)*, thèse, doctorat, 3<sup>ème</sup> cycle en droit, mention contentieux administratif, Orléans, faculté de droit et des sciences économiques, 1983, 235 p. dactylographiée ; voir aussi, DIOP (M.), *le contrôle de l'administration*, thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1970 647 p ; J. M. BRETON, *le contrôle d'Etat sur le continent africain, contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement*, Bibliothèque Africaine et Malgache, T. XXIX, L.G.D.J., Paris, 1978, XIII, 532 p. Voir aussi dans le même sens, PLANTEY (A.), « Contributions générales sur l'administration de l'Etat africain », in *les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire la vie du droit en Afrique*, 1998, pp.1-23.

<sup>144</sup> B. KANTE, *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, thèse, doctorat en droit, Orléans, 1983, 426 p. dactylographiée ; Madjiguène DIAGNE, *les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, thèse, doctorat en droit, UCAD, 1995, 526 p. dactylographiée ; A.T. TAGRO GBOHAZAUD, *le contrôle de l'administration ivoirienne*, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales et politiques, 1987, 34 p. dactylographiées.

<sup>145</sup> , Notons à titre d'exemple, la récente contribution de M. Cesaire Foed S. KPENONHOUN au contentieux administratif béninois. V. Cesaire Foed S. KPENONHOUN, *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, thèse de doctorat en droit public, UCAD, 2012, 554 p.

fonction de contrôle est difficile à remplir dans toutes les Administrations, cette difficulté est singulière, dans l'Administration guinéenne ; car elle est très sensible à l'impact des structures sociales et mentales, ainsi qu'à l'imbrication du pouvoir politique et l'activité administrative. C'est pourquoi, d'un point de vue spatial cette étude s'intéresse essentiellement à la Guinée et plus précisément au contrôle de l'Administration de cet Etat. Sur un autre angle, le choix est loin d'être fortuit ; la Guinée qui est présentée comme « *un scandale géologique* », à cause de ses richesses minières, hydrauliques, forestières et agricoles, est classée parmi les pays les plus pauvres de la planète<sup>146</sup>. Curieusement, il s'agit d'une véritable ambivalence et un « *paradoxe guinéen* ». Sous ce rapport, jeter un regard particulier sur elle dans l'optique du contrôle de son Administration, devient une perspective intéressante pour sa bonne gouvernance. L'espace géographique que nous entendons donc cadrer est la République de Guinée. Toute généralisation de ce sujet à d'autres pays africains risquerait de tourner à la caricature.

Ainsi, tout procès de l'Administration guinéenne ne pourrait être que le prolongement des Administrations africaines. C'est pour dire ainsi, qu'en matière de contrôle de l'Administration, tous les Etats africains sont confrontés aux mêmes réalités ; certes à des degrés relatifs. Face à cette relativité, il nous paraît nécessaire de circonscrire le contrôle de l'Administration dans une sphère géographique homogène ou unitaire pour être sûr de le comparer à des expériences semblables. Cela ne signifie point que nous entendons conférer à notre étude un caractère sclérosé ou fermé, au contraire elle s'enrichira des nombreuses expériences faites en Afrique et en dehors du continent africain. Le champ géographique de l'étude circonscrite à la Guinée, il apparaît nécessaire de l'inscrire également dans une séquence temporelle car comme le suggère un auteur américain<sup>147</sup> : « *quand on évoque des questions contemporaines, il faut se fixer une limite* ».

## **2 : Le cadre temporel**

Sans une délimitation temporelle, raisonnable, l'étude du présent sujet de thèse risquerait d'être vague, voire ennuyante. Le choix de notre étude a été fait en vue de la circonscrire dans le cadre temporel, compris entre le début des années 1990 à 2014. Il s'agit de faire en sorte de ne pas tomber dans l'histoire du contrôle administratif guinéen, mais aussi

---

<sup>146</sup> Selon le classement du PNUD sur le plan de l'indice de développement humain (IDH) en 2012, la Guinée partage le 178<sup>e</sup> place avec le Burundi sur 190 pays dans le monde. Voir, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org), consulté le 8 septembre 2013.

<sup>147</sup> R.E. NEUSTADT, *les pouvoirs de la maison blanche*, Paris, Economica, 1980, p. 9.

d'éviter de survoler les changements intervenus et en cours. Naturellement, on demeure conscient du risque lié à l'analyse des événements ou des changements en cours, posture risqué pour un scientifique qui a besoin d'une distanciation temporelle minimale pour apprécier des événements en vue d'éviter « *l'événementiel* ».

Nous partirons de l'année 1990 qui marque non seulement le départ d'une marche vers la démocratie mais aussi la fin d'une révolution qui a vécu<sup>148</sup>. Pour appréhender plus précisément les mutations profondes ou secondaires intervenues jusqu'à nos jours, il faudra essayer de déterminer à cet effet, ce qui affecte et caractérise le système de contrôle et son impact réel depuis le tournant de 1990 qui a marqué une grande rupture dans l'histoire des institutions politiques et administratives de la Guinée, en instaurant un régime de démocratie libérale fondé sur le pluralisme politique, la souveraineté nationale, le respect des droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs et la mise en place des Institutions Républicaines<sup>149</sup>. Ainsi, il est possible de passer, comme le dit PLATON « *de l'opinion au savoir* ». Dès lors, il est possible de rendre lisible le contrôle, alors que la frénésie législative ou réglementaire observée depuis 1990 s'accroît et que son application se diversifie. Le choix de ce écart temporel postérieur à 1990 ne nous amène pas à faire table rase de la période antérieure. Bien au contraire, la recherche sera parfois rythmée par une comparaison entre ce qui était autrefois et ce qui est maintenant pour mesurer la dimension du changement. Il faut aussi déterminer les instruments d'analyse du présent travail.

## **B : Les instruments d'analyse**

Deux dimensions d'ordre méthodologiques nous paraissent capitales, d'une part, c'est l'approche systémique (1) qu'il convient de privilégier et d'autre part, il faudra faire recours à une approche interdisciplinaire (2).

### **1 : L'approche systémique**

Le système guinéen de contrôle de l'action publique est un système mixte, ce qui donne une dynamique complexe. Ainsi, au-delà de l'évolution de ses différentes composantes dont nous venons de poser les contraintes et esquisser les directions, une réflexion d'ensemble avec un point de vue systémique, prenant en compte la dynamique entre différentes formes de

---

<sup>148</sup> Voir à propos, ROY (P.), « La Guinée à l'aube de l'Etat de droit », *Penant*, n°809, mai-sept. 1992, pp.133-240.

<sup>149</sup> *Ibid.*

contrôle et d'audit est nécessaire, de façon à stabiliser un nouveau système qui répond mieux aux objectifs. D'un point de vue systémique, c'est tout le système de contrôle de l'action publique qui est à repenser dans l'ensemble de ses composantes, dans leurs relations, interaction et leur équilibre<sup>150</sup>. Ainsi, ce thème qui relève du contrôle de l'Administration guinéenne est envisagé de manière globale et non par domaine ou type d'administration, afin de faire ressortir la problématique d'ensemble<sup>151</sup>. Chaque rouage de l'Administration exerce une influence directe ou indirecte sur les autres. Emile KEI BOGUINARD disait à propos « *Aucune cellule n'existe par elle-même. Chacune s'intègre dans un ensemble dont elle constitue un élément nécessaire* »<sup>152</sup>. L'énoncé de ce principe fondamental, selon lequel l'Administration forme un tout, nous fournit également l'occasion de défendre la conception générale de notre thème<sup>153</sup>. En Guinée, le passage d'un régime totalitaire fondé sur l'existence d'un parti unique à une option démocratique de type libéral a engendré un toilettage total de l'ordonnement juridique<sup>154</sup>. Le contrôle administratif comme le contrôle financier doivent, compte tenu de l'élargissement de l'interventionnisme dans tous les domaines en général et dans le secteur économique en particulier, porter sur l'ensemble des activités de l'Etat, quel que soient leurs natures ou leurs modes d'exercice. Il doit s'étendre en particulier à la gestion des organismes et des entreprises du secteur parapublic, si ceux-ci ont recours à des ressources publiques.

Cette présente étude n'intégrera pas le contrôle politique ni le contrôle inorganisé. On ne peut nier que la fonction de contrôle est, comme l'a écrit J.CLAUDE GAUTRON<sup>155</sup>, dans les Administrations africaines, la plus difficile à remplir. C'est que, d'une part, le contrôle parlementaire est quasi-impossible et, d'autre part, le contrôle externe par les groupes de

---

<sup>150</sup> Il paraît difficile de déterminer l'ordre dans lequel les différents éléments réagissent dans le processus de développement. Il est en tout cas certain que la mise en place d'une Administration efficace représente une étape indispensable dans la voie du développement. En effet, le programme de développement le mieux conçu est voué à l'échec, en l'absence d'un appareil administratif efficace.

<sup>151</sup> Cette large conception du sujet se justifie par l'absence d'études globales et même particulières.

<sup>152</sup> Ainsi, l'organisation au niveau central conditionne le fonctionnement des rouages régionaux sans lesquels les organes centraux, de leur côté, ne peuvent rien ou pas grand-chose qui soit productif. Tout se tient, tout influe sur tout et l'opinion qui consiste à croire que tel service n'a rien à voir avec tel autre, et peut exercer son activité en quelque sorte en vase clos, est aussi dangereuse qu'inexacte. Cf., Emile KEI BOGUINARD, « Les institutions politiques de la République de la Côte d'Ivoire », *RISA*, n° 1, vol. XLIII-1977, p. 118.

<sup>153</sup> Notre étude touchera les organisations parallèles de caractère public : institution autonomes, entreprises publiques diverses, offices.

<sup>154</sup> La presque totalité des textes de lois ont été abrogés pour laisser place à d'autres plus conformes à la nouvelle option politique du pays parce que plus respectueux des idéaux démocratiques et des libertés fondamentales. Ce travail d'apurement des textes a commencé avec la Loi Fondamentale adoptée par referendum en 1990 et entrée en vigueur en 1991.

<sup>155</sup> J.CLAUDE GAUTRON cité par BADO (L.), *le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays du conseil de l'entente*, thèse déjà citée, p. 145.

pression est illusoire. Les partis politiques, les syndicats, les organes d'information peuvent exercer un contrôle de l'Administration<sup>156</sup>. Mais ce contrôle en Guinée, est très aléatoire. La raison tient de toute évidence à la faiblesse de partis d'opposition, à la dépendance des syndicats et de la plupart des organes de presse vis-à-vis du pouvoir<sup>157</sup>. Le contrôle exercé par les partis ne vise point à faire respecter la légalité ; c'est un contrôle de pure opportunité, tendant à renforcer l'emprise du parti sur l'Administration et à obtenir l'exécution stricte des directives du parti. Le contrôle exercé par le syndicat et la presse est inexistant et reste circonstanciel et sans expertise. Souvent, le rôle de ces groupes de pression est de sensibiliser l'opinion publique, de la mobiliser autour du père de la nation et de son grand parti. Le contrôle parlementaire est politique ; puisqu'il ne peut déboucher que sur une sanction de nature politique<sup>158</sup>. En Guinée comme ailleurs dans les autres pays francophones d'Afrique, ce contrôle demeure encore théorique pour diverses raisons, mais dans le cas guinéen, nous retiendrons le caractère quasi monocole des deux législatures connues depuis 1995<sup>159</sup>, voire l'inexistence prolongée d'une telle institution depuis 2008<sup>160</sup>. Après cette approche systémique, on préconisera aussi dans notre démarche, l'approche interdisciplinaire.

---

<sup>156</sup> En Guinée le syndicat fut pendant les années 2006 à 2008 le fer de lance des revendications socio-politiques. Mais ces différentes revendications à travers les grèves incessantes ont eu peu d'effet sur l'Administration. Actuellement, ce syndicalisme qu'on a connu est entrain de s'éclater au grand jour à cause des questions électorales internes et des conflits partisans.. V. *L'indépendant*, hebdomadaire d'informations générale n°10, mars 2013, p. 2.

<sup>157</sup> Aujourd'hui on ne peut nier l'émergence des radios privées mais il semble que c'est l'événementiel qui prédomine avec les émissions politiques au détriment des enquêtes précieuses au sujet de l'Administration. Il y a également le facteur « *journalisme alimentaire et partisan* » en cause. *Ibid.*

<sup>158</sup> Ce type de contrôle n'a pas d'effet direct sur l'Administration. V. BADO (L.), *le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays du conseil de l'entente*, *Op. cit.*, p. 149.

<sup>159</sup> Les élections législatives de 1995 et celles de 2002, ont connu une large domination du parti au pouvoir, PUP. A l'issue des élections législatives précédentes celles de 1995, huit partis politiques, toutes tendances confondues, étaient représentés à l'Assemblée nationale : le PUP, le RPG, l'UNR, le PRP, l'UPG, l'UFD, l'UNP, le PDG-AST. Mais le PUP avait la majorité absolue. Théoriquement, l'Assemblée nationale se présentait en 1995, comme suit : le parti majoritaire PUP : 71 sièges, Opposition toutes tendances confondues : 43 sièges. Mais cette Assemblée nationale se subdivisa en tendances de la façon suivante : d'un côté le groupe parlementaire du PUP fort de ses 71 sièges et le groupe parlementaire de la CODEM avec ses 40 sièges. En 2002, l'opposition a éclaté au grand jour à l'occasion des élections législatives du 20 juin 2002. Tandis que, le FRAD, qui regroupait les principaux partis de l'opposition appelait au boycott, le mot d'ordre était appliqué sauf par l'UPR de Siradiou Diallo, l'UPG de Jean Marie Doré et le PPG de Pascal TOLNO. Le résultat fut le suivant à l'issue des législatives : l'UPR obtenait une vingtaine de sièges sur 114 à l'Assemblée Nationale et l'UPG 3 sièges (tout en refusant de siéger, car elle contestait les résultats de ces législatives), alors que le RPG d'Alpha CONDE et les autres parties de l'opposition ayant boycotté n'avaient plus de député ; l'essentiel revenait au PUP. Lire Maligui SOUMAH, « *La situation, politique en Guinée* », in Dominique Bangoura (Diop) : « Guinée : l'alternance politique à l'issue des élections présidentielles de décembre 2003 », 2004, p. 40-41 ; Voir, Dominique BANGOURA, Mohamed TETEMADI et Moustapha DIOP, *Quelle transition politique pour la Guinée ?*, déjà cité, p. 77 ; M.T. ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, technologie électorale et imbroglio juridique*, *Op. cit.*, pp. 73 et s.

<sup>160</sup> En réalité, la Guinée vient de connaître sa première élection législative démocratique, tenue le 28 septembre 2013.

## 2 : L'approche interdisciplinaire

Le caractère interdisciplinaire de la recherche sur l'Administration a été révélé par la doctrine notamment par Ch. DEBBASCH et J. STAROSCLAK<sup>161</sup>. Quatre conceptions essentielles coexistent dans l'étude de l'Administration et plus exactement du contrôle de l'Administration<sup>162</sup>. Nous privilégierons donc l'approche juridique (a) et l'approche managériale (science administrative) et l'analyse de la science politique (b)<sup>163</sup>.

### a : L'approche juridique

Ce qui est surtout impressionnant en matière d'études d'Administration publique, c'est le foisonnement des textes législatifs et réglementaires. Ce serait donc prendre un grand risque de faire l'impasse de l'approche normative. Au-delà des normes constitutionnelles dont la suprématie s'impose à tous, les sources normatives sont alimentées par les *actes infra* constitutionnels (lois et règlements) qui dans une large mesure ont vocation à régir le fonctionnement des institutions administratives en générale et des institutions de contrôle de l'Administration en particulier. L'analyse de la fonction de contrôle fait appel à une pluralité de disciplines juridiques : droit administratif bien sûr, mais également, finances publiques et le droit constitutionnel. Le recours à des instruments législatifs et réglementaires permet de descendre du niveau du texte constitutionnel à celui des textes précis pour affiner l'analyse juridique. Notre recherche sera donc nourrie par des productions normatives y compris celles des juges administratif, constitutionnel et financier, car le caractère interdisciplinaire de notre sujet le recommande. Il n'y a pas là, malgré les apparences de contradiction de jurisprudences.

---

<sup>161</sup> DEBBASCH (Ch.), *Science administrative*, Paris, Dalloz, 1980, pp. 35 et s; STAROSCLAK (J.), « Le caractère interdisciplinaire des recherches sur l'Administration », *R.I.S.A.*, 2009, pp. 57-66.

<sup>162</sup> Une conception juridique tendant à une meilleure connaissance des structures et du fonctionnement de l'Administration publique, en privilégiant la référence aux textes, une conception managériale tournée vers la recherche et la mise en œuvre des techniques les plus efficace de contrôle et de gestion et qui entend dépasser le clivage public-privé, une conception sociologique qui cherche à progresser dans la connaissance des phénomènes administratifs à l'aide des conceptions et les méthodes de la sociologie et une conception politologique, qui inscrit l'étude des phénomènes administratifs dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'Etat et le déroulement des processus politiques. Ces clivages gardent une dimension structurante, en permettant de définir *a contrario* les conditions d'existence de l'Administration publique.

<sup>163</sup> La marginalisation de l'approche sociologique s'explique à deux niveaux : d'une part, en raison du fait qu'elle se rapproche de la science administrative en établissant une nette démarcation avec la méthodologie juridique. D'autre part, en ce qui concerne les méthodes d'analyse, le droit est perçu comme un moyen privilégié de connaissance et de compréhension de la réalité administrative ; et cette conviction a pour corollaire une méfiance, voire une certaine hostilité, envers une démarche de type sociologique qui négligerait le poids des règles juridiques dans la vie administrative et dans le comportement des fonctionnaires.

Tout dépend en effet du niveau auquel statue chaque juge. Le juge constitutionnel doit vérifier que la loi, qui est relation immédiate avec le texte suprême, respecte les obligations constitutionnelles, quitte à ce que leurs conditions concrètes d'application dépendent parfois, selon leurs compétences respectives, du législateur ou du pouvoir réglementaire, voire des conventions internationales. C'est donc là une confirmation des liens étroits qui existent entre le droit constitutionnel et le droit administratif. « *La Constitution fonde le régime administratif* » disait déjà le doyen VEDEL en 1954<sup>164</sup>. Le juge administratif et le juge financier eux, ne peuvent contrôler l'action de l'Administration que si, justement, des mesures d'exécution encadrant la conduite de la puissance publique ont été prises par la loi ou le règlement. Ce qui crée ainsi un lien avec la norme constitutionnelle. En particulier on n'a pas besoin de démontrer ici la place qu'occupe la jurisprudence administrative dans toute étude centrée sur le droit administratif. Avec et grâce à elle, le droit administratif a conquis ses lettres de noblesse<sup>165</sup>. En marginalisant la jurisprudence administrative, « *Notre réflexion générale ne peut être que partielle, (...) car nous avons conscience qu'une jurisprudence plus importante est nécessaire à une bonne étude doctrinale* » pour reprendre l'expression du professeur B. KANTE<sup>166</sup>. En général, « *Le retour au texte* » pour utiliser le titre de la collection dirigée par Didier MAUSS est indispensable pour la connaissance du système de contrôle guinéen. C'est ce qui ressort de l'ouvrage de droit administratif du professeur Demba SY, où il met en évidence « *la primauté du droit écrit* »<sup>167</sup> dans l'approche sénégalaise du droit administratif. Un trait commun réunit ces différents auteurs africains : ils s'emploient à

---

<sup>164</sup> VEDEL (G), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *E.D.C.E.*, 1954, p. 21 ; FAVOREU (L.), « La constitutionnalisation du droit », in *Mélanges Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 25 ; LICHERE (L.), « Vers le décloisonnement des droits administratif et constitutionnel français », *ADJA.*, décembre 2008, pp. 20 et s. n°41, *Tribune*, p. 2249. Pour une opinion contraire, voir EISEMANN (Ch.), « La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif », *R.D.P.*, 1972, p.1345.

<sup>165</sup> Le caractère contentieux fortement marqué du droit administratif français a été souvent souligné par la doctrine. V. Jean RIVERO, *cours de droit administratif comparé, (les cours de droit)*, DES, droit public, 1956-1957, pp. 56 et s. R. ODENT, *contentieux administratif*, cours à l'IEP de Paris, 1976-1981, fasc. I, pp. 38 et s. ; BUGNICOURT (J.) « Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle majeur au développement », *R.F.S.P.* vol. XXIII, n°1, février 1973, pp. 1239-1266. La doctrine récente confirme un tel caractère : Yves GAUDEMET, « le juge administratif et le prononcé de sursis », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 629 et s. ; KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, thèse de doctorat, Orléans, 1983, 426 p. ; DIAGNE (Nd M.), *Les méthodes et les techniques du juge en Droit Administratif sénégalais*, UCAD, juillet 1995, 518 p. ; DEMBA (J.), « Le juge administratif et le temps dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *R.D.P.*, mars-avril 1996, pp. 323-632. FRIER (P-L.) et PETIT (J.), *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2010, 568 p. ; SY (D.), *Droit administratif*, UCAD, CREDILA, 2010, 337 p.

<sup>166</sup> B. KANTE, *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, thèse déjà citée, p. 3.

<sup>167</sup> Cette primauté se manifeste aussi bien au plan quantitatif qu'au plan qualitatif. V. Demba SY, *droit administratif*, *Op. cit.*, pp. 40-41. Voir également du même auteur, « l'évolution du droit administratif sénégalais », *Revue EDJA*, n° 67 Trimestriel oct.nov. déc. 2005, pp. 39 et s.

qualifier :<sup>168</sup> « *les tendances actuelles du droit administratif dans les Etats d'Afrique francophone* ». Autrement dit, c'est une approche africaine en général du droit administratif que le professeur Demba SY a mis en évidence à la suite d'Alain BOCKEL<sup>169</sup>. Le professeur René DEGI-SEGUI à son tour qualifiait aussi le droit administratif de la Côte d'Ivoire de « *droit français ivoirisé avec une jurisprudence reconduite* »<sup>170</sup>. Bref, à propos des destinées du droit français en Afrique, on pourrait emprunter aussi la formule sibylline et riche de Jean FOYER, employée le 24 octobre 1961, à l'occasion d'un déjeuner offert en son honneur par la revue *Penant* : « *il se construit par le droit français, mai au-delà du droit français* »<sup>171</sup>. Cette approche normative demeure insuffisante, elle se prolonge bien sûr, sur l'approche managériale et l'analyse de la science politique.

### **b : L'approche managériale et l'analyse de la science politique**

En réalité, les concepts juridiques n'ont pas été forgés en vue d'expliquer des phénomènes concrets, mais afin de fixer un certain « régime » applicable à ces phénomènes ; l'explication suppose une méthode radicalement différente, partant de l'observation de la réalité et visant à formuler des hypothèses de nature à en rendre compte et susceptibles d'être vérifiées. Le droit est un système cohérent, un « ordre », régi par le principe de « non contradiction » ; dès l'instant où l'on analyse la réalité du contrôle de l'Administration à travers lui, on tend inévitablement à concevoir ce contrôle comme un ensemble cohérent et rationnel, en négligeant, en ignorant ou en sous-estimant les tensions, les contradictions, les luttes et les conflits qui existent en son sein<sup>172</sup>. A cet effet, la complexité de la compréhension du système administratif incitera le juriste à aller au-delà de l'étude des textes et de la jurisprudence, en analysant le fonctionnement concret du contrôle d'une Administration devenue omniprésente dans la vie sociale<sup>173</sup>. Et c'est d'ailleurs dans les facultés de droit que la science administrative va naître en tant que discipline universitaire. Dans cette approche, la science administrative, centrée sur la seule Administration publique, est conçue comme étroitement liée au droit administratif ; mieux encore, elle n'en est que « *le complément*,

---

<sup>168</sup> Voir en particulier l'article de Placide MOUDOUDOU, « Les tendances dur droit administratif dans les Etats d'Afrique Francophone », R.J.P., n°1, 2010, pp. 43-98.

<sup>169</sup> BOCKEL (A.), « Recherche d'un droit administratif en Afrique Francophone », *Ethiopique*, n° 16 oct. 1978, pp. 65 et s.

<sup>170</sup> René DEGUI-SEGNI, *Droit administratif général*, CRES, Abidjan, 1990, pp. 28-29.

<sup>171</sup> FOYER (J.), « Les destinées du droit français en Afrique », *Penant*, 1962, p.6.

<sup>172</sup> La grille juridique ne permet donc pas à elle seule de rendre compte du fonctionnement réel des institutions de contrôle.

<sup>173</sup> TJEENK WILLINK (H. D.), « Le contrôle de l'administration : technique, étendue, effectivité du contrôle », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 186-188.

*l'appendice* » pour dire comme le Doyen Charles DEBBASCH<sup>174</sup>. Certes, une ligne de démarcation est tracée entre les deux : la science administrative est une discipline « positive », visant à montrer l'Administration telle qu'elle est, alors que le droit administratif est une discipline « normative », fondée sur les méthodes de la logique formelle et le raisonnement déductif ; cependant, l'approche reste largement tributaire des schémas du droit administratif<sup>175</sup>.

La conception managériale de la science administrative, qui, à la différence de l'analyse juridique, assimile l'Administration à la « gestion », poursuit un objectif pragmatique, puisqu'elle cherche à découvrir et à mettre en œuvre les méthodes les plus rationnelles et les plus efficaces de contrôle et d'organisation. Ainsi conçue, la science administrative paraît se confondre purement et simplement avec le management : néanmoins, l'affinement progressif des théories managériales a conduit à prendre en compte certains particularismes administratifs ; aussi la science administrative tend elle, dans cette perspective, à devenir la branche du management applicable à la gestion publique.

Par ailleurs, l'analyse des politiques publiques et plus exactement du contrôle de l'Administration est un domaine privilégié des études politiques : non seulement celle-ci est désormais considérée dans sa dimension « agissante », mais encore elle est perçue comme indispensable du politique. Le contrôle de l'Administration dans ce cas, n'est pas étudié en tant que tel mais à travers le prisme du politique. Cette vision a cependant évolué par la prise en compte de la dimension « institutionnelle » du phénomène administratif : l'Administration est faite d'un ensemble de structures et d'agents qui constituent des variables essentielles dans l'action publique et qu'il convient d'étudier en tant que tels ; « *une science politique de l'administration* »<sup>176</sup>. Par ailleurs, G. BURDEAU n'a-t-il pas développé l'idée que l'« *Etat fonctionnel* » se présenterait désormais avant tout sous la forme des services publics<sup>177</sup>? Il est clair que la finalité et la problématique du contrôle d'Etat doivent être très largement « politisées », dans le sens positif du terme. C'est là une exigence qui a été constamment

---

<sup>174</sup> Voir Charles DEBBASCH, *science administrative*, Paris, Thémis, 2007, pp 29-30.

<sup>175</sup> L'objet de la science administrative est construit à partir de critères de type juridique : si la science administrative ne s'intéresse qu'à la seule administration publique, c'est parce que celle-ci dispose un statut spécifique et est, soumise à un régime exorbitant du droit commun (le droit administratif) et, de même, la distinction de l'Administration publique et du politique se fonde sur les textes « *le gouvernement dispose de l'administration* » (Constitution guinéenne article 58 ; Constitution française article 20).

<sup>176</sup> F. Dreyfus, J.-C. Eymeri (dir.), cités par Charles DEBBASCH, *science administrative*, *Op. cit.*, pp.44-45.

<sup>177</sup> *Ibid.*

soulignée<sup>178</sup> afin de permettre au contrôle de sortir du rôle trop souvent marginal, qui est encore concrètement le sien dans la plupart des Etats africains<sup>179</sup>. Une telle situation résulte de ce que son approche s'est trouvée jusqu'à présent, en raison de son conformisme institutionnel qui n'est plus de mise dans un tel cadre, quasi exclusivement cantonnée au niveau du système administratif dont le formalisme rigide en a largement grevé l'efficacité. Dans une certaine mesure, la fonction de contrôle ne peut être dissociée de la mise en œuvre d'une politique, dans son acception pratique, circonstancielle et casuelle, même si ce n'est que de façon médiatae à travers l'écran de l'activité administrative et de la gestion financière. « *Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau* », s'écriait déjà il y a à peine trois siècles A. de TOCQUEVILLE. « *Où est donc la démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que la science politique n'a point défini, et que j'appelle le contrôleur* », lui répond ALAIN par-dessus les générations successives des révolutionnaires libéraux de 1789 et les révolutionnaires marxistes de 1917<sup>180</sup>.

En résumé, les techniques d'investigation de la présente recherche, sont basées sur la combinaison des analyses documentaires, des données et le choix de solution. Le problème à étudier étant pertinent, dans ces conditions il devient impérieux de dépasser le cadre de la simple analyse formelle et celui du positivisme descriptif, pour adopter l'approche qui consiste à analyser, critiquer ou qualifier. En effet, l'exercice du contrôle de l'Administration guinéenne entraîne aujourd'hui une situation critique qui suscite une réorientation de la réflexion vers un pragmatisme qui soit utile. Cela demande d'éviter une étude plus formaliste à partir d'une approche déductive.

Ces approches ainsi préconisées et précisées, il sera question de porter une analyse sur l'organisation du système de contrôle en Guinée et son résultat. C'est suivant cette ambition que nous prenons comme angle d'attaque, l'organisation et modalités du contrôle de l'Administration en Guinée (première partie) et l'analyse de l'efficacité du contrôle de cette Administration (deuxième partie).

---

<sup>178</sup> Voir une doctrine abondante à ce sujet : PUGET (H.) et collaborateurs, *La modernisation des instruments de travail et des méthodes dans les administrations publiques*, Paris, Armand colin, 1948, p. 76; BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement)*, Bibliothèque Africaine et Malgache, T. XXIX, Paris, L.G.D.J., 1978, p. 459; GUGLIELMI (G.J.), « La portée de la notion d'Administration publique chez les administrativistes du XIXème siècle », [www.Persée.fr](http://www.Persée.fr), 2005, pp. 1-17; HAQUE (M. S.), « Relation entre les citoyens et l'administration publique : analyse des changements », *R.I.S.A.*, n°3, 1999, pp. 365-384.

<sup>179</sup> BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement)*, *Op. cit.*, pp. 459-460.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 4.

**PREMIERE PARTIE :**  
**ORGANISATION ET MODALITES DU CONTROLE**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Le contrôle de l'Administration guinéenne revêt des aspects spécifiques. Il est exercé par des organes qui, malgré leur diversité, suivent dans leur démarche, un objectif identique : une gestion rationnelle, efficace et efficiente. L'emprise exercée par l'Administration sur la vie sociale et économique n'exclut pas un relatif pluralisme des modes de gestion. Ce pluralisme résulte d'abord des principes de structuration d'un appareil formé de plusieurs strates ou cercles concentriques. Le noyau dur est constitué par l' « Administration d'Etat » au sens strict, à laquelle incombe l'exercice des fonctions générales de direction et d'impulsion étatiques. C'est elle qui organise et réglemente la vie économique et sociale, assure la diffusion de l'autorité étatique et ses agents ont un statut en partie spécifique par rapport à celui des travailleurs. Le second cercle est formé de nombreuses organisations d'Etat, chargées de gérer les activités de production de biens ou service, les établissements financés par le budget d'Etat. En passant dans la sphère des organisations sociales, on quitte le cadre étatique ; il s'agit d'organisation de masse (syndicat, organisation de jeunesse).

L'objet du contrôle étant la vérification de l'adéquation de l'activité administrative aux normes fondamentales fixées par le pouvoir politique, une multitude de contrôles est exercée sur l'action administrative en Guinée. Le pouvoir politique, détenteur de l'exercice de la souveraineté contrôle l'Administration qui agit en son nom, la société civile, les partis politiques, les institutions internationales. La hiérarchie administrative procède elle-même à un contrôle interne. Le juge et le parlementaire vont contrôler l'action administrative dans le respect de la loi, la protection des administrés et l'intérêt général. Tous les Etats connaissent la nécessité d'un contrôle diversifié et approfondi de leur fonctionnement. Celle-ci s'est accentuée lorsque s'est étendu le domaine de l'Etat moderne. Le cas échéant, le contrôle exercé sur les structures et services administratifs en Guinée correspond à une pluralité de contrôles. Il importe donc de déterminer le dispositif interne du contrôle (Titre I) et le dispositif externe du contrôle de l'Administration en Guinée (Titre II).

## TITRE I : LE DISPOSITIF INTERNE DU CONTROLE

Le système de contrôle de l'Administration en Guinée s'inspire en grande partie, du schéma français. Parce qu'il a directement succédé aux institutions coloniales, il a aussi repris l'essentiel du système en vigueur en métropole. Les organes de contrôle sont ceux chargés d'exercer la fonction de contrôle. Ils sont caractérisés en Guinée par une extrême diversité qui correspond à une diversité de structures et de services publics. On retrouve une distinction classique en droit français entre contrôles externes et internes à l'Administration ; entre les mécanismes administratifs d'investigation et les modalités juridictionnelles de répression ; entre un contrôle financier spécifique, à la fois *a priori* et *a posteriori*, et un contrôle plus diffus de l'action administrative.

Il ressort de l'analyse de l'article 67 du décret relatif au règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité, que sans préjudice des pouvoirs de l'Assemblée nationale, les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un contrôle interne et un contrôle externe. Le contrôle interne est exercé par l'Administration sur ses agents. A ce titre, il est qualifié de contrôle administratif. Ce dernier est exercé par les inspecteurs, les contrôleurs financiers, les comptables publics et les ordonnateurs. Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des comptes<sup>181</sup>. Les contrôles s'opèrent suivant les périodicités variables : inopinément, tout au long de la procédure d'exécution des opérations financières, *a priori* et *a posteriori* par les organes de contrôle du Ministère chargé des finances (IGF et DNCF), IGE, de façon permanente par le contrôleur financier en amont des dépenses de l'Etat et par les comptables supérieurs sur les comptables subordonnés pour les opérations qu'ils exécutent. Ils s'effectuent aux dates fixées par les lois et règlements au niveau de la Cour des comptes. Ils peuvent se faire à tout moment, sur la demande du Chef de l'Etat, qui peut saisir à cet effet les services de contrôle rattachés à la Présidence (IGE et le Comité d'Audit).

C'est pourquoi, l'analyse du système guinéen de contrôle doit nécessairement s'effectuer dans une perspective évolutive. Toute étude le concernant, doit donc avoir pour

---

<sup>181</sup> On comprend aisément à travers cette disposition que les exécutions du budget de l'Etat et des opérations de trésorerie sont soumises à trois catégories de contrôle : le contrôle administratif, à savoir : un contrôle hiérarchique des comptables supérieurs sur les comptables subordonnés, un contrôle mutuel et réciproque entre les administrateurs, les ordonnateurs et les comptables ; un contrôle des corps spécialisés : l'inspection générale des finances et l'inspection générale d'Etat et un contrôle juridictionnel exercé par la Cour des comptes.

point de départ la connaissance du contrôle administratif général (Chapitre I) et les contrôles administratifs spécifiques (Chapitre II).

## **CHAPITRE I : LE CONTROLE ADMINISTRATIF GENERAL**

C'est le contrôle qui est exercé par l'Administration elle-même. C'est un contrôle interne destiné à assurer la bonne marche de l'Administration, sa régularité et son efficacité. Il faut en effet vérifier si l'Administration a accompli ses missions conformément aux moyens juridiques, techniques et humains dont elle dispose. Il faut pour cela, connaître les finalités du contrôle, ainsi que ses modalités. Cette connaissance se justifie par le fait que l'Administration peut être suspectée de ne pas vouloir se contrôler elle-même. Les organes internes de contrôle sont ceux rattachés à l'Administration. Ils peuvent soit appartenir au service contrôlé, soit dépendre d'une autorité administrative autre que celle soumise au contrôle. Les compétences sont aussi variables en fonction des organes qui interviennent. Nous pouvons donc distinguer, le contrôle hiérarchique (Section I) et le contrôle administratif et financier (Section II).

### **SECTION I : LE CONTROLE HIERARCHIQUE**

Une des caractéristiques fondamentales de l'Administration est d'être hiérarchisée. Cette hiérarchisation est considérée comme le meilleur moyen de permettre à l'Administration, d'exercer l'ensemble de ses attributions. Le contrôle hiérarchique reste l'apanage du supérieur hiérarchique qui l'exerce de plein droit ; peut aussi s'exercer à l'issue d'un recours par les administrés (recours hiérarchique). En effet, en considération de l'importance du contrôle hiérarchique dans toute Administration, justifie l'attention qu'on lui porte par rapport au contrôle qu'occasionne un recours gracieux qui, dans le cas spécifique guinéen reste sans portée, pour des facteurs que nous expliquerons plus tard. C'est pourquoi, après l'examen des facteurs expliquant la conception classique du pouvoir hiérarchique (Paragraphe I), l'analyse portera sur les autorités titulaires du pouvoir hiérarchique en Guinée (Paragraphe II).

## **Paragraphe I : La conception classique du pouvoir hiérarchique en Guinée**

On se contente trop souvent de définir l'Administration simplement sous l'angle juridique, comme une activité, comme un ensemble d'organes et de personnels par lesquels sont mises en œuvre les tâches publiques. Mais, on la définit trop rarement comme une technique de commandement, une manière de raisonner dans l'ordre<sup>182</sup>. Elle l'est pourtant, et cette vision technique, opératoire de l'Administration reposant sur la hiérarchie<sup>183</sup>, justifie toute la compétence de cette dernière destinée à l'organisation du service (A) sans faire l'économie qu'elle demeure aussi une technique de commandement dans l'Administration (B).

### **A : Une compétence d'organisation et de fonctionnement du service public**

Selon la formule du Doyen VEDEL « *le pouvoir hiérarchique se déploie au sein d'une personne morale unique et met en œuvre des relations de chef à subordonné* »<sup>184</sup>. Le pouvoir hiérarchique en tant que tel est une compétence multiforme qui s'exerce au sein d'une structure administrative. Ainsi dans le système, l'individu est automatiquement couvert dans son action. Défini comme une manifestation d'autorité à l'intérieur de l'Administration, le pouvoir hiérarchique est avant tout une forme de compétence<sup>185</sup>. L'aptitude à éditer des actes juridiques n'est pas le fruit d'une habilitation spontanée<sup>186</sup>. A la source de toute compétence existe un texte constitutionnel ou législatif<sup>187</sup>. C'est le principe de l'habilitation légale qui est posé.

---

<sup>182</sup> François MONNIER et Guy THUILLIER, « La technique de commandement dans l'administration », *Revue administrative*, n°330, novembre 2002, p. 566.

<sup>183</sup> Il est d'ailleurs bien curieux de remarquer que les chercheurs sont peu nombreux à travailler sur la hiérarchie, qui constitue pourtant la clef de voûte du système administratif. A part les juristes qui se plaisent à étudier le régime juridique qui est applicable aux relations qu'entretiennent entre elle et les différentes personnes qui peuplent l'Administration, la plupart des chercheurs répugnent à s'intéresser aux hommes. Ils ignorent par conséquent, l'art de commander, tout comme l'art d'obéir.

<sup>184</sup> Georges VEDEL et DELVOLVE, *Droit administratif*, PUF, 8<sup>ème</sup> éd., 1982, p. 854.

<sup>185</sup> SCALIA (A.), « Le contrôle de l'administration », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 120 et s..

<sup>186</sup> La compétence apparaît donc comme une notion essentiellement juridique. C'est un pouvoir prévu par un texte juridique qui aboutit à la création d'actes administratifs. La notion de compétence diffère profondément de celle de capacité, propre au droit civil. En droit civil, en effet, les particuliers exercent leur capacité, directement ou par leur tuteur interposé, dans leur intérêt. Tandis que les organes administratifs doivent toujours exercer leur compétence dans un but d'intérêt général ou du service. Cette finalité justifie l'impersonnalité qui caractérise la compétence administrative. Cf, François VINCENT, *Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives*, Paris, L.G.D.J., 1962, p. 24 ; Jacques MOREAU, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1989, p. 122.

<sup>187</sup> LECLERC (N.P.-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, mai-juin 2007, pp. 508 et s.

En droits français et guinéen, les textes législatifs et réglementaires fixent le plus souvent, quelle est l'autorité administrative qui a compétence pour prendre, dans un domaine déterminé les décisions à caractère général ou particulier. L'article 46 de la Constitution guinéenne attribue le pouvoir réglementaire au Président de la République qu'il exerce par décret. Le statut général de la fonction publique détermine les autorités habilitées à prendre des mesures réglementaires. Ce dernier en son article 84 dispose que le pouvoir de révocation entraînant la perte de la fonction appartient à l'autorité ayant le pouvoir de nomination. A ce titre, cette disposition confère au Président de la République le pouvoir de radiation entraînant la perte de la qualité de fonctionnaire<sup>188</sup>. Mais, le régime des sanctions appartient concurremment au Président de la République et au Ministre en charge de la fonction publique, les Ministres de tutelle et les Gouverneurs, les Préfets et les Sous Préfets. Par exemple, le licenciement est prononcé par le Ministre chargé de la fonction publique<sup>189</sup>. Les sanctions disciplinaires du premier degré sont prononcées sur proposition du chef de service par le Ministre de tutelle, le Gouverneur, le Préfet et le Sous Préfet dont relève le fonctionnaire<sup>190</sup>. En matière des finances publiques, l'article 62 de la loi organique L/2012/CNT portant LOLF, habilite le Ministre en charge des finances, comme l'unique ordonnateur des recettes du budget général de l'Etat. L'habilitation se définit donc comme une autorisation préalable<sup>191</sup>. Le texte de loi qui attribue la compétence en fixe aussi les limites. Le principe de l'habilitation légale peut donc contribuer à protéger les agents publics et les administrés contre les risques d'arbitraire de l'Administration<sup>192</sup>.

Par ailleurs, les nécessités du bon fonctionnement de l'Administration ont conduit les juges africains et même français à reconnaître, sans texte précis, aux chefs de service, un pouvoir d'intervention assez largement étendu<sup>193</sup>. Si nous présentons le pouvoir hiérarchique en Guinée comme une compétence, cela signifie simplement que ce pouvoir n'a pas d'existence autonome, qu'il ne se manifeste pas indépendamment d'un système de

---

<sup>188</sup> Il faut apporter la précision que ce pouvoir que confère l'article 85 du statut général de la fonction publique au Président de la République ne concerne que les fonctionnaires nommés par décret.

<sup>189</sup> Article 89 du statut général de la fonction publique.

<sup>190</sup> Voir article 76 du statut général de la fonction publique.

<sup>191</sup> LECLERC (N.P-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *Op. cit.*, pp. 508 et s.

<sup>192</sup> Nous soulignons toutefois qu'une habilitation juridique n'est pas une fin en soi. Elle n'a de sens que dans la mesure où elle peut être l'objet d'une réalisation.

<sup>193</sup> Cf. Jean Marie BRETON, « Administration », *Gaze, Recueil*, 17 décembre 1976 : commentaire de la jurisprudence administrative de la cours suprême, imprimerie nationale, Brazzaville, 1987, p. 35 ; *CE*, 7 février 1936, *Jamart*, GAJA, n°57.

fonctions<sup>194</sup> ; parce qu'elle suppose toujours un but à atteindre. L'attribution de compétence ne doit pas apparaître comme un partage de privilège mais comme le dit Pierre DI MALTA « un phénomène fonctionnel assorti d'une obligation juridique »<sup>195</sup>. Dans un remarquable article consacré au critère du droit administratif, RIVERO démontrait avec justesse que la compétence est plus une charge, une « *servitude publique* », qu'un privilège : « *pour l'agent public, écrit l'éminent auteur, la compétence définit une obligation ; à l'égard de sa compétence il n'est pas libre* »<sup>196</sup>.

Maints travaux juridiques consacrés au pouvoir hiérarchique, conçoivent celui-ci comme une compétence destinée à l'organisation et au fonctionnement des services publics<sup>197</sup>. Pour M. RIVERO, le caractère fonctionnel et instrumental du pouvoir hiérarchique provient de ce que « *le pouvoir ainsi reconnu aux ministres* », comme d'ailleurs à tous les chefs de service, est fondé sur la nécessité d'un « *fonctionnement régulier* » des services publics et sur l'idée que toute autorité doit naturellement disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission<sup>198</sup>. « *Il s'agit bien d'un pouvoir effectif* »<sup>199</sup>, assène M. RIVERO. Selon la définition de DAHL, le pouvoir apparaît comme la capacité d'imposer, dans une direction donnée, sa volonté à quelqu'un. L'obligation de la hiérarchie inférieure se fonde toujours sur un texte. Elle ne saurait donc être considérée comme étrangère au droit. Les textes de base en Guinée sont constitués par les lois : L/2001/028/AN du 31 décembre 2001 portant statut général des fonctionnaires et L/2001/029/AN du 31 décembre 2001 portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics. Mais, ils ne sont pas très significatifs en matière de la détermination du

---

<sup>194</sup> La fonction signifie l'ensemble des tâches, des devoirs et des responsabilités qui incombent à la personne qui occupe un poste, qui remplit un emploi ou pratique une profession V. Guy ROCHER, *Introduction à la sociologie générale, l'organisation sociale*. Ed. H.M.H., 1968, p. 161.

<sup>195</sup> Pierre DI MALTA, « Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique », Paris, L.G.D.J., 1961, p. 19. Cf., également, A. LEFOULON, *La notion de compétence des agents administratifs en droit français*, thèse, Rennes, 1970, pp. 19 et s.

<sup>196</sup> J. RIVERO, « Existe-t-il un critère de droit administratif », *R.D.P.*, 1953, p. 279 et s ; ROUSSEAU (J.), « Remarques préliminaires à l'étude du contrôle interne de l'administration » in *cahier africains d'administration publique*, Tanger, décembre 1967, pp 4-6.

<sup>197</sup> Céline WIENER, « *Recherches sur le pouvoir réglementaire des Ministres* », Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 231-257. Voir aussi, Nicole BELLOUBET FRIER, *Pouvoirs et relations hiérarchiques dans l'administration française*, thèse, 1990, Paris I, p. 152 ; René HUGO-DERVILLE, *Le principe hiérarchique dans l'administration française*, Paris, L.G.D.J., 1913, p. 56 ; Prosper MOLLET, *Le pouvoir hiérarchique dans l'administration française*, Paris, L.G.D.J., 1909, pp. 55 et s. ; Pierre DI-MALTA, *Essai sur la notion du pouvoir hiérarchique, op.cit.*, p. 34 ; DOSSOUMON (S.) « A propos de l'obéissance hiérarchique en cas de mutation », *R.B.S.J.P.*, n°13, déc. 1989, pp. 18-23.

<sup>198</sup> Jean RIVERO, obs. sous C.E, 7 février 1936, *Jamart*, arrêt précité.

<sup>199</sup> Jeans RIVERO, « Remarque à propos du pouvoir hiérarchique », *A.J.D.A.*, 1966, p. 154.

pouvoir hiérarchique comme la loi française de 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires<sup>200</sup>.

La force du pouvoir hiérarchique des autorités administratives guinéennes est renforcée par des moyens juridiques dont dispose tout supérieur pour faire prévaloir sa volonté sur ses inférieurs<sup>201</sup>. En effet, pour l'ensemble de leurs activités professionnelles, les agents, subordonnés sont soumis aux éléments constitutifs traditionnels du pouvoir hiérarchique. Quatre composantes principales peuvent être mentionnées : il est mis à la disposition du supérieur un pouvoir général sur l'emploi et la carrière des agents ; le pouvoir lui permet de procéder aux nominations, à la notation, aux avancements, aux affectations et aux mutations. L'autorité hiérarchique bénéficie également du pouvoir disciplinaire<sup>202</sup>. Il demeure à cet effet une technique de commandement.

### **B : Une technique de commandement dans l'Administration**

Le système hiérarchique guinéen repose sur des compromis compliqués et est fondé sur deux principes. Le premier est celui de la supériorité de celui qui commande : il a la prévision, la décision, le contrôle. Le second principe sur lequel repose le système hiérarchique de l'Administration guinéenne est celui de la chaîne d'exécution, ou les anneaux que forment successivement : le Directeur national, le Directeur national adjoint, le chef de division, le chef de section et le chargé d'étude<sup>203</sup>. La loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics en son article 2 a fait une classification des services suivant une hiérarchisation. Cet article classe les services publics dans l'une des catégories ci-après : les services centraux,

---

<sup>200</sup> L'article 13 de la loi française de 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires est très significatif. Les fonctionnaires, à tous les niveaux de la hiérarchie, sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidélité des subordonnés. La discipline se manifeste par une soumission constante aux lois, décrets et règlements en vigueur et par l'obéissance des subordonnés aux ordres de leurs supérieurs dans l'exercice de leur autorité. Cette obéissance doit être entière. Sauf dans le cas où l'ordre reçu leur paraît entaché d'irrégularité ou s'ils estiment que son exécution pourrait entraîner des inconvénients graves.

<sup>201</sup> LECLERC (N.P-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *Op. cit.*, p. 509.

<sup>202</sup> C'est la compétence dont elle est investie pour éditer les sanctions à l'encontre des comportements fautifs des subalternes. Il est attribué au détenteur du pouvoir hiérarchique, la faculté de reformer ou d'annuler les décisions juridiques prises par les subordonnés ; cette compétence, dénommée aussi pouvoir de correction ou de redressement s'exerce *proprio motu*, à la discrétion de l'autorité supérieure soit à la demande des administrés par voie du recours hiérarchique. Enfin, l'autorité hiérarchique dispose du pouvoir d'injonction ou d'instruction, en vertu duquel l'agent subalterne est tenu d'obéir aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques.

<sup>203</sup> Voir la loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics.

services déconcentrés territoriaux, services rattachés, services extérieurs, collectivités décentralisées, organismes personnalisés, programmes et projets publics de développement.

Les services centraux sont créés et organisés par décret, les détails d'organisation et attribution sont fixés par arrêté du Ministre ou du Secrétaire Général compétent. Ces services sont constitués de Directions Nationales placées sous l'autorité d'un chef de département (Ministre). Toute Direction Nationale comprend au maximum trois (3) échelons hiérarchiques : Direction<sup>204</sup>, Division, Section. Les Directeurs nationaux sont nommés par décret sur proposition du Ministre ; les chefs de division par arrêté du chef de département. Quant aux chefs de section, les chargés d'études et assistants, ils sont nommés par décision du chef de département. Avec ce schéma, celui qui commande obéit également, de sorte que la vertu d'obéissance est liée à l'exercice de l'autorité et que l'individu est automatiquement couvert dans son action.

Défini longtemps comme « *la pleine et entière autorité du chef sur ses subordonnés en tout ce qui concerne le service public* »<sup>205</sup>, le pouvoir hiérarchique s'exerce tant à l'égard des personnes que des actes pris par les subordonnés. Le supérieur hiérarchique nomme, affecte, sanctionne éventuellement ses agents<sup>206</sup>. Il dispose du pouvoir d'annulation, de réformation et d'instruction. A ce titre, il contrôle les décisions émanant de ses services. Il peut annuler certains actes ou les remplacer par une autre décision, émanant de lui, qui sera différente de la décision initiale. Il définit ce que doit être le comportement de ses subordonnés, par l'émission d'ordres de service, de circulaires<sup>207</sup>.

Par ailleurs, le supérieur hiérarchique dans le système administratif français ne dispose que d'une compétence liée : il a l'obligation d'exercer son contrôle lorsqu'il est saisi d'une demande en ce sens, et s'il y a lieu d'annuler, il sera tenu de prononcer l'annulation<sup>208</sup>. En

---

<sup>204</sup> L'équivalent hiérarchique d'une Direction Générale par rapport à une Direction Nationale est déterminé par l'importance de la mission, des moyens humains et financier mis à sa disposition.

<sup>205</sup> M. PRELOT, *Cours de droit administratif*, licence 2<sup>e</sup> année, Paris, éd. Universitaire, 1948-1949, pp. 10 et s.

<sup>206</sup> Voir la Constitution en ses articles 46 et 58 ; la loi 028 en son article 38 et la loi 029 en son article 34 en ce qui concerne les pouvoirs de nomination du Président de la République et du Premier Ministre. Pour les sanctions, voir notamment, les articles 74 à 91 de la loi 028 : l'avertissement et le blâme constituent les sanctions du premier degré ; l'abaissement d'un ou de plusieurs échelons, la rétrogradation, la radiation du tableau d'avancement (sanctions du 2<sup>ème</sup> degré) ; la révocation et le licenciement (sanction du 3<sup>ème</sup> degré). Quant à la suspension (articles 78-82), c'est une mesure conservatoire et essentiellement provisoire. Elle est prononcée par décision de l'autorité dont relève le fonctionnaire sur proposition du chef de service.

<sup>207</sup> GILMER (H. J.), « Hiérarchie et services de contrôle », *R.F.A.*, n°5 2009, pp 27 et s.

<sup>208</sup> Le CE français considère que « *le supérieur hiérarchique a l'obligation d'annuler les actes qui lui sont déférés dès lors qu'ils sont entachés d'illégalité, même pour les motifs autres que ceux visés dans le recours* » ; CE français, 2 déc. 1960, note J.-M. AUBY.

Guinée, à la lecture de l'article 87 al.2 de la loi 028, aucune obligation ne pèse sur l'autorité hiérarchique d'annuler les actes illégaux. Il dispose qu' « *En cas d'abus de l'autorité, le fonctionnaire peut recourir au tribunal administratif* »<sup>209</sup>. En principe, l'autorité hiérarchique a l'obligation d'abroger les actes illégaux, qu'ils l'aient été dès leur émission, ou qu'ils le soient devenus du fait de changement dans les circonstances de fait ou de droit<sup>210</sup>. Qui plus est, aucun texte guinéen n'impose le recours administratif préalable en matière de contentieux de pleine juridiction et même dans le cas du recours en annulation<sup>211</sup>. Ce recours qui peut être hiérarchique ou gracieux, reste dans le droit guinéen une faculté offerte aux intéressés.

Suivant la jurisprudence française, l'autorité subordonnée, dont les décisions ont été annulées ou réformées, n'est pas admise à déférer au juge administratif les mesures prises par le supérieur hiérarchique dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique<sup>212</sup>. Ainsi, dans la plupart des hypothèses, le contrôle exercé par l'autorité hiérarchique ne pourra l'être que sur le terrain de la légalité : il ne portera que sur la régularité juridique des actes de ses subordonnés<sup>213</sup>. Se posera alors la question de l'intérêt d'une telle compétence au regard du contrôle juridictionnel<sup>214</sup>. L'une des missions du juge administratif guinéen, est en effet de censurer à son tour les actes illégaux pris par les autorités administratives. L'autorité hiérarchique guinéenne, en effectuant un contrôle de la régularité juridique des actes de ses subordonnés, exerce un pouvoir, sinon similaire, du moins équivalent. Quelle est alors l'utilité du pouvoir de contrôle du supérieur hiérarchique dans l'Administration guinéenne ? Cette transformation du pouvoir d'annulation et de réformation n'est-elle pas une condamnation du pouvoir hiérarchique lui-même ? Le débat se pose plus en termes de complémentarité que de concurrence.

D'une part, le pouvoir de contrôle de l'autorité hiérarchique et le contrôle juridictionnel ne se recoupent pas complètement, dans la mesure où l'autorité hiérarchique dispose d'un pouvoir de réformation des actes du subordonné, compétence que ne possède pas le juge

---

<sup>209</sup> L'indication du Tribunal administratif reste caduque au regard de la Constitution (article 113) qui détermine la compétence de la Cour suprême en premier et dernier ressort des recours en annulation des actes des autorités exécutives.

<sup>210</sup> Décret français du 28 novembre 1983, art. 3, repris et élargi dans son champ d'application par le Conseil d'Etat ; CE, 3 fév. 1989, *Compagnie Alitalia* ; GILMER (H. J.), « Hiérarchie et services de contrôle », *R.F.A.*, n°5 2009, pp 27 et s.

<sup>211</sup> Voir l'article 102 de la loi organique du 23 décembre 1991 sur la Cour suprême.

<sup>212</sup> CE, 27 oct. 1995, *Caisse régionale d'assurances maladie de Normandie*, Lebon 383.

<sup>213</sup> J.-C. GROSHENS, « A propos du pouvoir hiérarchique dans l'administration », *op. cit.* p.141.

<sup>214</sup> GILMER (H. J.), « Hiérarchie et services de contrôle », *Op. cit.*, p. 30 .

administratif<sup>215</sup>. Celui-ci, au nom du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, ne peut qu'annuler une décision qui ne respecterait pas le principe de la légalité, il ne lui est pas possible de la modifier<sup>216</sup>. Le pouvoir d'injonction qui lui est reconnu ne va pas jusqu'à lui octroyer compétence pour réécrire une décision illégale<sup>217</sup>. L'exercice du pouvoir d'annulation et de réformation permet d'éviter, ou de limiter, la saisine du juge administratif<sup>218</sup>. Il constitue un pré-contrôle des actes de l'autorité subordonnée, au terme d'une procédure plus simple et plus rapide<sup>219</sup>. Difficile à qualifier, le pouvoir de contrôle du supérieur hiérarchique est probablement important. Néanmoins, il est devenu essentiellement un pouvoir soumis à la légalité juridique<sup>220</sup>. Il en va de même du pouvoir d'instruction.

Le pouvoir d'instruction est une composante essentielle du pouvoir hiérarchique<sup>221</sup>. Le supérieur hiérarchique émet des ordres de service, des circulaires, des directives, définissant ce que doit être le comportement de leurs destinataires. Il encadre l'action de l'ensemble de ses agents. Les subordonnés ont l'obligation de s'y conformer, eu égard au devoir d'obéissance auquel ils sont soumis<sup>222</sup>. La structure hiérarchique de l'Administration est considérée comme s'opposant à la contestation devant le juge administratif tant des instructions de l'autorité supérieure que des mesures prises pour l'organisation des services<sup>223</sup>. En vertu de la loi et de la jurisprudence française, obéissance est due aux instructions du supérieur hiérarchique, excepté le cas où l'ordre est « *manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* »<sup>224</sup>. Le refus de se conformer à une décision de l'autorité hiérarchique constitue une faute disciplinaire<sup>225</sup>. En pratique, c'est

---

<sup>215</sup> SEILLER (B.), « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *A.J.D.A.*, 12 av. 2004, pp. 762-767.

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> *Ibid.* p. 766

<sup>218</sup> SIEDENTOPF (H.), « Le contrôle de l'administration : existence ou non d'une juridiction spécialisée », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 122-124.

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> MOREAU (J.) « Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 500 et s.

<sup>221</sup> LECLERC (N.P.-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *Op. cit.*, pp. 508 et s.

<sup>222</sup> *Ibid.*

<sup>223</sup> CE. Ass. 26 oct. 1956, *Association générale des administrateurs civils*, Lebon 391 : *R.D.P.*, 1956. 1303, concl. C. Mosset : *A.J.D.A.*, 1956.II. 491. chron. J. FOURNIER et G. BRAIBANT.

<sup>224</sup> Article 23 de la loi du 13 juillet 1983 qui reprend la jurisprudence *Langueur* : CE, 10 nov. 1944, Lebon 288, D. 1945. 87. Concl. 6. CHENOT, *J.C.P.*, 1945. II. 2853, note Ch.CHAVANON ; S. 1945. 3. 18. Si l'ordre remplit ces deux conditions cumulatives, le fonctionnaire est tenu d'exercer son devoir de désobéissance : CE 31 mai 1961, *Pouzelgues*, Lebon 280 : *A.J.D.A.* 1961. 356, chron. J.M. GALABERT et M. GENOT. Le fonctionnaire territorial peut également désobéir et se retirer d'une situation de travail présentant un danger grave et imminent pour sa vie : décret du 16 juin 2000 relatif à l'hygiène et à la sécurité dans la fonction publique.

<sup>225</sup> Ex : l'article D. 243 du code de procédure pénale français prévoit le devoir d'obéissance du détenu à l'égard des agents de l'administration pénitentiaire. Par conséquent, le refus d'un détenu de se conformer à une décision

essentiellement dans l'hypothèse où l'exécution de l'ordre conduirait l'agent à commettre une infraction pénale qu'il sera tenu pour manifestement illégal.

Certes, le pouvoir d'instruction ne peut aller jusqu'à intervenir dans les compétences réservées à ses subordonnés<sup>226</sup>. Il n'appartient pas au supérieur hiérarchique d'empiéter sur la sphère d'action des agents qui lui sont soumis. Le pouvoir hiérarchique ne comporte pas le pouvoir de substitution, celui-ci n'existe que dans le cas où la loi le prévoit<sup>227</sup>. Ces situations restent cependant exceptionnelles. De la même manière, il ne peut supprimer le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'agent subordonné, faute de quoi il y aurait, non pas pouvoir d'instruction, mais pouvoir de substitution<sup>228</sup>. Ces mesures d'instruction se caractérisaient, de manière classique, par leur immunité juridictionnelle. S'il s'agissait d'une instruction individuelle, elle était assimilée à une mesure d'ordre intérieur qui échappait à tout contrôle juridictionnel<sup>229</sup>. Si l'instruction était contenue dans une directive, la jurisprudence réaffirmait le principe d'examen au cas par cas des situations des particuliers et de la possibilité de dérogation « *pour des motifs tirés de l'intérêt général ou des caractères particuliers de l'affaire* »<sup>230</sup>.

Toutefois, le pouvoir de déroger semblait, admis de manière plus large par le juge. Si les formules étaient restrictives initialement, et soulignaient le caractère obligatoire de la directive pour l'Administration, elles sont devenues plus souples aujourd'hui, le juge n'hésitant pas à affirmer que la directive « *ne fait pas obstacle* » à une dérogation aux principes qu'elle définit<sup>231</sup>. Si l'instruction était posée par une circulaire, le juge, traditionnellement, en application de la jurisprudence *Notre dame du Kreiker*, distinguait entre les circulaires interprétatives et celles contenant des dispositions à caractère réglementaire<sup>232</sup>. Dans le premier cas, la mesure étant sans caractère normatif, donc non créatrice de droit, il n'appartenait pas au juge de contrôler la décision prise par le subordonné avec l'instruction

---

d'affectation en cellule est constitutif d'une faute disciplinaire : TA Bordeaux 24 avr. 2001, *Aouni*, req. n°00877 ; TA, Lyon, n°24 avr. 2001, *Benadou*, req. N° 963638.

<sup>226</sup> LECLERC (N.P-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, *Op. cit.*, p. 509.

<sup>227</sup> CE, 12 nov. 1949 *Yasri*, Lebon 474.

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> GILMER (H. J.), « Hiérarchie et services de contrôle », *Op. cit.*, pp 27 et s.

<sup>230</sup> CE, Sect. 11 déc. 1970, *crédit Foncier de France*, Lebon 750. Concl. BERTRAND : D. 1971, jur. 673, note D. LOSCHAK : *R.D.P.*, 1971. 1224, note M. WALINE : *J.C.P.*, 1972. II. 17232, note M. FROMONT : CE 12 déc. 1997. *Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture*, Lebon 676 ; Dr. adm. 1998, chron, 4, concl. J. H. STAHL.

<sup>231</sup> POULET-GIBOT LECLERC (N.), « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, mai-juin 2007, pp. 437-654.

<sup>232</sup> CE, Ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre Dame du Kreiker*, Lebon 64 ; *R.F.D.A.*, 1954, 50, concl. B. TRICOT : *A.J.D.A.*, 1954. II bis, chron. F. GAZIER et M. LONG. Voir aussi PETIT (J.), « Les circulaires impératives sont des actes faisant grief », *R.F.D.A.*, mai-juin 2003, pp. 510 et s.

émanant du supérieur hiérarchique<sup>233</sup>. Il appréciait l'acte en cause comme s'il avait été accompli spontanément, la mesure dont il conviendrait de contrôler l'application étant une simple mesure interne à l'Administration, donc inconnue du juge<sup>234</sup>. C'est lorsque la circulaire contenait des dispositions à caractère réglementaire que celles-ci pouvaient être soumises à une éventuelle censure du juge<sup>235</sup>. Désormais, sans abandonner complètement cette distinction, il oppose, dans l'arrêt *Mme Duvignères*, les circulaires impératives aux autres<sup>236</sup>. C'est à ce sujet que l'arrêt *Mme Duvignères* réalise une innovation importante : il admet que « *les dispositions impératives de caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger* ». Le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si, alors même qu'elles ont été complètement prises elles sont illégales pour d'autres motifs<sup>237</sup>.

Comme on le voit, le pouvoir d'instruction apparaissait alors comme un simple pouvoir de fait<sup>238</sup>. Bien qu'étant essentiel dans la vie administrative, parce que la déterminant et la structurant, le pouvoir d'instruction était ignoré du juge administratif<sup>239</sup>. Désormais, le juge a fait du pouvoir hiérarchique un principe général du droit, et le principe demeure même si le contenu de la notion est affecté<sup>240</sup>.

Le pouvoir hiérarchique est-il pour autant voué à disparaître ? Les progrès de la décentralisation ne conduisent pas pour autant à sa disparition. Le pouvoir hiérarchique n'est

---

<sup>233</sup> LECLERC (N. P-G.), « quelques remarques sur la montée du contentieux administratif et l'évolution de la juridiction administrative », *Mélange Claude Lombois, Pulim*, 2004, pp. 497 et s.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Le plus souvent, les dispositions étaient annuler pour incompétence, notamment lorsqu'elles émanaient des ministres, ces derniers ne possédant pas le pouvoir réglementaire sous la Vème République en France.

<sup>236</sup> CE, 29 janvier 1954, INDK, R.64, DA, 1954, 50 concl. TRICOT (circulaire du Ministre de l'éducation relative aux nouvelles modalités de constitution des dossiers de demandes des subventions pour les établissements d'enseignement privé) ; CE sect. 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, R.F.D.A., 2003, 280 concl. FOMBEURT. V. l'amorce de cette jurisprudence in CE Ass. 28 juin 2002, *circulaire d'application du PACS*). La même distinction est appliquée aux recommandations de portée générale : CE, 26 sept. 2005, voir CE. 8 oct. 2004, *Union France pour la cohésion nationale (port signes religieux)*

<sup>237</sup><sup>237</sup> Voir par exemple, CE, 30 juillet 2003, *Association Avenir de la langue française*, A.J.D.A, 2003. 2156 (circulaire sur l'emploi du français par laquelle les ministres « *ne se sont pas bornés à interpréter la loi la loi du 04 août 1994 (...) qu'ils ont en revanche, fixé une règle nouvelle de caractère impératif qu'ils n'avaient pas compétence pour édicter* » ; CE, 4 déc. 2009, *Mme Lavergne*, R.F.D.A, 2010.175 note PEZ à propos d'une circulaire rendant obligatoire l'adjonction d'un double tiret au nom de famille des enfants formés de deux noms de leurs parents et méconnaissant ainsi la loi du 4 mars 2002 qu'elle entendent expliciter.

<sup>238</sup> LECLERC (N. P-G.), « quelques remarques sur la montée du contentieux administratif et l'évolution de la juridiction administrative », *Mélange Claude Lombois, Pulim*, 2004, pp. 497 et s.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> voir CE, sect., 30 juin 1950, *Queralt*, Lebon 413 : D. 1951. Jur. 593, note F. MARION ; *Dr soc.* 1951. 246, concl. J. DELVOYE ; *J.C.P.*, 1950, n°5909, note B. H. ; S. 1951. 3. 85, note J.-M. AUBY.

pas exclusivement lié à la déconcentration<sup>241</sup>. Même si c'est dans le cadre de l'Etat que son exercice est le plus remarquable. La décentralisation n'implique pas la négation de toute hiérarchie<sup>242</sup>. Tous les services des collectivités sont organisés hiérarchiquement, selon des principes analogues à ceux qui régissent les services nationaux dépendant directement du pouvoir central. Simplement, en ce qui les concerne, la hiérarchie ne remonte pas jusqu'au ministre<sup>243</sup>. Elle se situe entièrement dans le cadre de la collectivité territoriale, le chef hiérarchique étant une autorité décentralisée élue<sup>244</sup>. Au sein de la fonction exécutive locale, il existe même une double hiérarchie de nature politique et administrative<sup>245</sup>. L'une entre le chef de l'exécutif local, les vice-présidents ou les adjoints, les conseillers délégués ; l'autre entre le président ou le maire, les directeurs généraux, les chefs de service et les différents niveaux de son administration<sup>246</sup>. Toutes ces considérations théoriques sur l'intériorité du pouvoir hiérarchique ne reflètent pas toujours la réalité<sup>247</sup>. Dans la pratique administrative guinéenne, le Président de la République ou même le Premier Ministre et autres autorités n'en sont pas moins des titulaires du pouvoir hiérarchique.

## **Paragraphe II : Les autorités titulaires du pouvoir hiérarchique en Guinée**

Le pouvoir de gérer les personnes de l'Administration est une des prérogatives dont l'autorité hiérarchique est investie. Ce pouvoir n'appartient pas à toutes les autorités administratives. Il est fastidieux de dresser la liste complète des autorités titulaires du pouvoir hiérarchique. Dans l'arrêt *Jamart*, M. RIVERO relie cette qualité à celle du chef de service. Toutes ces considérations théoriques sur les mutations du pouvoir hiérarchique ne reflètent pas toujours la réalité dans la pratique administrative guinéenne. Il est important cependant d'identifier les autorités titulaires du pouvoir hiérarchique. En raison du contexte particulier de l'Administration guinéenne, on peut être amené à étudier le bicéphalisme administratif au sommet (A), les attributions administratives des membres du Gouvernement (B), du Secrétaire Général du Gouvernement (C) et l'articulation des compétences administratives entre d'autorités administratives déconcentrées (D).

---

<sup>241</sup> LECLERC (N.P-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, mai-juin 2007, pp. 508 et s.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> RIVERO (J.), « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *A.J.D.A.*, 1966, pp.154.

<sup>245</sup> GOYARD (C.), « Les aspects administratifs et politiques des contrôles », *R.F.F.P.*, n°56, 1996, pp.27-38.

<sup>246</sup> L. MALLET, « Décentralisation et gouvernance régionale, Pouvoirs locaux », *R.D.P.*, n°70 2006, , p. 167.

<sup>247</sup> GOYARD (C.), « Les aspects administratifs et politiques des contrôles », *Op. cit.*, pp.27-38.

## **A : Le bicéphalisme administratif au sommet**

Les innovations faites par la Constitution du 7 décembre 2010, devaient permettre une déconcentration du pouvoir d'Etat avec la création d'un poste de Premier Ministre. Ainsi, il apparaît au sommet de l'Etat, une sorte de bicéphalisme « atténué ». Le chef de l'Etat demeure le Chef de l'Exécutif. Il détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose d'un pouvoir de discrétion générale de l'ensemble du système étatique. Le Gouvernement qui est chargé d'appliquer cette politique, se trouve désormais, placé sous l'autorité du Premier ministre nommé par le Président de la République. Ainsi, le Chef de l'Etat et le Premier Ministre se partagent le pouvoir de discrétion et de contrôle de l'Administration avec une prééminence certaine du premier (1) par rapport au second (2).

### **1 : Les compétences administratives du Président de la République**

Suivant le dernier décret, D/2012/132/PRG/SGG, la Présidence de la République en Guinée comporte, outre le Cabinet Civil, le Secrétariat Général, l'état major particulier et les organismes spécialisés<sup>248</sup>. Ces derniers sont composés d'organes rattachés par délégation soit au Secrétaire Général (l'Inspection Générale d'Etat, l'Agent Judiciaire de l'Etat, le Secrétariat du Conseil Supérieur de la Magistrature) ; soit au Directeur de Cabinet (le Service National des Bourses Extérieures). Il faut ajouter à ces services, des organismes rattachés directement à la Présidence : le Comité d'Audit<sup>249</sup>, la Chancellerie des Ordres Nationaux, la Banque Centrale de la République de Guinée, le Haut Commissariat à la Réforme de l'Etat et la Modernisation de l'Administration, le cadre de concertation des organes de contrôle, L'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et de Promotion de la Bonne Gouvernance, l'Administration et Contrôle des Grands Projets et des Marchés Publics, la Préfecture Maritime. Ces derniers n'ont aucun lien organique avec un département ministériel, mais sont placés sous l'autorité directe du chef de l'Etat.

---

<sup>248</sup> Voir, article 2 du décret D/2012/132/PRG/SGG du 12 décembre 2012, portant réorganisation de la Présidence de la République

<sup>249</sup>V. Les décrets D/2011/029/PRG/SGG portant création et attributions du comité d'Audit ; Décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution, organisation et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat et statut de ses membres. Ces actes instituent ces deux organismes et les placent sous l'autorité du Président de la République.

En France, le Conseil d'Etat a beaucoup contribué à la mise en œuvre et au développement de la compétence administrative du chef de l'Etat. Dans l'arrêt CE 8 avril 1919 *Labonne*<sup>250</sup>, le juge a décidé à propos d'un décret instituant le premier permis de conduire : « *qu'il appartient au chef de l'Etat en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer les mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire* ». De même, dans l'arrêt *Heyries*<sup>251</sup>, le juge avait également décidé, « *que le Président de la République qui est placé à la tête de l'Administration française est chargé de l'exécution des lois ; qu'il lui incombe dès lors, de veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche* ».

En Guinée, il est aisé de déterminer qui est le véritable chef de l'Administration. Lorsque l'on se place sur un plan strictement juridique, l'on se rend compte que le constitutionnalisme présidentiel<sup>252</sup> qui caractérise le régime politique du pays, a une fonction de localisation du détenteur du pouvoir : c'est la concentration des pouvoirs au profit du Président de la République<sup>253</sup>. C'est ainsi que l'on dit qu'il y a primauté ou prééminence présidentielle<sup>254</sup>, c'est du fait de la concentration du pouvoir, notamment au sein de l'exécutif. Le Secrétaire Général à la Présidence exerce un contrôle général sur la régularité de tous les

<sup>250</sup> Rec. 737, GAJA. 12 è éd., p.29.

<sup>251</sup> CE, 28 juin 1918 *Heyries*, Rec 651 ; G.A.J.A. 1999, p. 193. Pour d'autres aspects voir M. DEBENE, « Pouvoir réglementaire et régime présidentiel », R.I.P.A.S. , n°23-24, 1990, p. 39. L'exerce de ce pouvoir permet selon l'auteur d'intervenir pour compléter, modifier, voire même décréter là où il n'existe pas de loi.

<sup>252</sup> Sur cette question, voir Gérard CONAC, « pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », in *mélanges Georges BURDEAU*, 2000 p. 115. L'auteur esquisse une typologie de présidentielisme : 1) Le présidentielisme primaire qui est celui des despotes paternalistes, qui trouvent dans un charisme personnel le fondement de leur légitimité. Ces présidents cherchent à donner au pouvoir une image familiale. S'entourant souvent d'organismes judiciaires pseudo parlementaires, ils tentent de gouverner en conseils, conformément à la tradition des monarchies absolues. Mais, poursuit l'auteur, le présidentielisme primaire, c'est plus fréquemment encore la dictature personnelle, version moderne de la tyrannie. Le Chef d'Etat peut gouverner de la manière la plus autocratique en se plaçant au-dessus de toute légalité ; 2) Le présidentielisme bureaucratique est structuré et s'appuie sur les appareils bureaucratiques que sont les organisations militaires et administratives ; 3) Le présidentielisme partisan se veut modernisateur. Il s'appuie sur une organisation politique. Le présidentielisme partisan peut varier entre la monocratie ou l'oligarchie si la personnalisation du pouvoir est tempérée par une certaine collégialité ; 4) Le présidentielisme parlementaire est limité, on pourrait dire aussi un présidentielisme contrôlé. Le chef de l'Etat est un président élu au suffrage universel, à l'issue d'une compétition ouverte même si elle n'est pas toujours parfaitement sélective. Voir aussi sur la même question, M. Louis DUBOUIS, « le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », *Rec. Penant*, n°691, avril-mai 1962, pp. 218-248.

<sup>253</sup> Le Présidentielisme permet de détacher le Président de la République par rapport aux autres organes de l'Etat. Il l'isole, pour bien montrer qu'il est le centre du pouvoir, qu'il est le siège de tous les pouvoirs.

<sup>254</sup> Gilbert TIXIER, « La personnalisation du pouvoir en Afrique de L'ouest », *R.D.P.*, n° 13, 1965, pp.1129 et s.

textes soumis à la signature présidentielle, quant à la forme et quant au fond. En ne prévoyant pas de poste de Premier Ministre, la Constitution du 23 Décembre 1990, attribuait au Président de la République la double qualité de chef de l'Etat et du Gouvernement. Avec la Constitution de 2010, le poste de Premier Ministre est consacré et ce dernier nommé par le président de la République est le chef du Gouvernement<sup>255</sup>. En outre, les articles 45 et suivants de ladite Constitution confient le fonctionnement des pouvoirs au Président de la République : « *Il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat. Il détermine et contrôle la conduite de la politique de la nation* ». « *Il dispose du pouvoir réglementaire, qu'il exerce par décret* »<sup>256</sup>. L'article 46 précise, qu'il fixe par décret les attributions de chaque Ministre et peut aussi déléguer une partie de ses pouvoirs au Premier Ministre. L'article 5 de la loi portant principes fondamentaux de création d'organisation et de contrôle des structures des services publics indique que les services centraux sont créés et organisés par décret pris en conseil des ministres après avis du ministre chargé de la fonction publique. Celui-ci laisse apparaître une contradiction avec l'article 53 de la constitution qui pour sa part dispose que le Premier Ministre propose au Président de la République la structure et la composition du Gouvernement. Or, la structure du Gouvernement n'est pas moins un organe central.

Dans la Constitution de 1990, l'article 40 attribuait explicitement au Président de la République, la qualité de chef de l'Administration par la formule « *il dirige l'Administration.* » La nomination d'un Premier Ministre sur la base de l'article 39 ne se justifiait juridiquement que dans le cadre de la délégation<sup>257</sup>. Explicitement, cette délégation de compétence faisait du Président de la République, le véritable chef du Gouvernement. Il nommait les ministres qui n'étaient responsables que devant lui. Ainsi, jusqu'en 2007 le premier ministre était le « *Premier des Ministres* » chargé de coordonner l'action gouvernementale. L'innovation en 2007 est que le titulaire du poste avait le titre de Chef du Gouvernement<sup>258</sup>. Avec la nouvelle Constitution de 2011, la qualité de chef de

---

<sup>255</sup> Voir article 52 de la constitution du 07 mai 2010.

<sup>256</sup> *Ibid.*, article 46.

<sup>257</sup> Il faut souligner le mutisme de la Constitution du 23 Décembre 1990 sur l'institution du premier ministre. Cependant, le Président de la République à l'occasion des remaniements ministériels a procédé à la nomination de Sidya TOURE, puis successivement Lamine SIDIME, François Lonceny FALL et Ahmed Tidiane SOUARE comme Premiers Ministres.

<sup>258</sup> A l'issue des 32 jours de grèves générales en Guinée de Janvier-février 2007 pilotée par l'Inter Centrale Syndicale CNTG et de l'USTG élargie à l'ONSLG et UDTG, Monsieur Lansana KOUYATE fut nommé par décret N° D/2007/012/PRG/SGG comme Premier Ministre Chef du Gouvernement, en vue de satisfaire à l'une des revendications syndicales. Voir en particulier, Togba ZOGBELEMOU, « Un premier ministre, chef du gouvernement dans le régime de la loi fondamentale de 1990 en Guinée : une curiosité juridique ! », *Revue*

l'Administration se manifeste dans la pratique par la nomination à tous les emplois civils et militaires. Or, l'article 58 prévoit que le Premier Ministre « dispose de l'Administration ». Cette qualité se manifeste aussi par le poids qu'exercent les services administratifs de la Présidence de la République sur toutes les administrations centrales. Souvent, les cabinets présidentiels sont bien fournis en cadres élevés au rang de Ministres d'Etat ou de Ministres<sup>259</sup>. Il faut noter en outre, que l'article 31 de la loi L/2000/029/AN dispose que les services de la structure gouvernementale sont placés sous l'autorité directe du Président de la République. Ils s'assurent des tâches d'impulsions, de coordination et de contrôle à l'égard de l'ensemble des services publics.

En effet, le Président de la République reste toujours le principal détenteur du pouvoir réglementaire. Il préside le Conseil des Ministres. De nombreux actes administratifs sont pris en Conseil des Ministres. Ceci a pour résultat de conférer au Président d'importants pouvoirs<sup>260</sup>. En effet, présidant le Conseil des Ministres, il n'est pas exclu qu'il en influence les débats<sup>261</sup>. Une autre compétence qui fait du Président de la République la première autorité administrative, est celle dont il dispose pour nommer à tous les emplois publics ou du moins les plus importants. Il s'agit d'un véritable pouvoir au profit du Président, parce que c'est « son plus contraignant instrument de pouvoir et son plus sûr moyen de s'assurer la servilité des individus »<sup>262</sup>. Ce pouvoir le conduit à nommer la quasi-totalité des autorités administratives du pays. Il nomme le Premier Ministre et tous les autres Ministres après consultation du Premier Ministre. Le Premier Ministre selon l'article 53 al. 3 de la Constitution de 2010, est responsable devant le Président de la République. Ce dernier, non seulement met fin aux fonctions des Ministres y compris le Premier Ministre, mais aussi, c'est encore lui qui fixe par décret leurs attributions. L'article 47 précise que « le Président de la

---

*Initiative*, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Sonfonia-Conakry, 2008, p. 3. Il faut noter que pendant les deux régimes d'exception qu'a connus la Guinée de 1984-1990 et de 2008 à 2010, on a enregistré la nomination de trois Premiers Ministres Chefs du Gouvernement. Ce sont respectivement : Diarra TRAORE 1984, Kabinè KOMARA (2008-2009) et Jean Mari DORE (2009-2010).

<sup>259</sup> Voir à titre illustratif : Décret D/2010/001/PRG/SGG du 23 décembre 2010 portant nomination du Ministre directeur de cabinet de la présidence de la République, Décret D/2010/002/PRG/SGG du 23 décembre 2010 portant nomination du secrétaire général de la Présidence avec rang de Ministre d'Etat, Décret D/2010/003/PRG/SGG du 24 décembre 2010 portant nomination d'un chef de cabinet civil de la présidence avec rang de ministre. Voir aussi, *Jeune Afrique*, n°2687 du 8 au 14 juillet 2012, pp. 24-30 ; *Guinée Etoile*, mensuel d'analyses et d'informations générales, 005, mars-avril 2012, pp. 21 et s.

<sup>260</sup> Le Conseil des Ministres est l'organe exécutif administratif supérieur qui se tient tous les jeudis.

<sup>261</sup> V. Jean Marie AUBY et Jean BERNARD AUBY, *Institutions administratives*, 7<sup>ème</sup> édition, 1996, Dalloz, p. 66. Contrairement à la constitution de 1990 la Présidence du Conseil des Ministres par le Président est expressément indiquée dans la constitution de 2010 en son article 45.

<sup>262</sup> Jean-François REVEL, *L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française*, Plon, 1992, p. 87.

*République est le chef des armées. Il nomme à tous les emplois militaires. Il est responsable de la défense nationale. Il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères*<sup>263</sup>». Les nominations aux emplois civils et militaires sont souvent l'expression de l'arbitraire présidentiel.

En effet comme l'a écrit M.J.F. REVEL, « *on demeure confondu lorsqu'on mesure l'aisance avec laquelle, chez nous, un Président peut, s'il le veut, détourner impunément de leurs objectifs nationaux les pouvoirs de nomination illimités dont il dispose* »<sup>264</sup>. La confusion est totale quant à la détermination des emplois ou hautes fonctions soumises au pouvoir de nomination du Président de la République et de celui du Premier Ministre. Conformément à l'article 58 qui dispose que « *le premier ministre dispose de l'administration et nomme à tous les emplois civils, excepté ceux réservés au président de la République* ». Celui-ci n'est réglementé par aucun texte<sup>265</sup>. Il n'existe pas une liste des emplois réservés à la discrétion du Président de la République. Le statut général de la fonction publique reste silencieux<sup>266</sup>. Aucune distinction « civile et militaire<sup>267</sup> » ou les hauts emplois civils et militaires, n'est faite contrairement à l'article 77 de la Constitution Congolaise de 2002<sup>268</sup>. Ce qui fait qu'actuellement et dans la pratique, le pouvoir de nomination du Président de la République s'étend à tous les agents de l'Etat<sup>269</sup>.

---

<sup>263</sup> Voir article 47 de la constitution de 2011.

<sup>264</sup> Jean-François REVEL, *L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la Française*, op. cit., p.88.

<sup>265</sup> Une loi organique devrait en principe trancher les compétences d'attribution en matière de nomination aux emplois civils.

<sup>266</sup> Cette situation est source de confusion et de blocage dans l'exercice de l'autorité du chef de service. Pratiquement, en Guinée, tous les chefs de services ou du moins les plus importants sont nommés par décret. On peut citer, le ministre et son cabinet, les Directeurs nationaux et conseillers, les Recteurs etc. C'est pourquoi avec la nomination d'un Premier Ministre Chef du Gouvernement nommé par décret en 2007 et n'ayant pas un pouvoir décrétable, Monsieur Lansana KOUYATE fut empêché dans la mise en œuvre d'un remaniement au niveau des structures ministérielles notamment les chefs de cabinets, les secrétaires généraux, et les Directeurs nationaux qui étaient nommés par décret du Président de la République. Il faut noter dans le même sens, qu'une cohabitation difficile existait entre le Président et son Premier Ministre chef du Gouvernement qui lui a été imposé.

<sup>267</sup> Il existe aujourd'hui, un statut particulier des militaires fruit de la réforme des services de défense et de sécurité en cours.

<sup>268</sup> L'article 77 de la constitution congolaise de 2002 dispose que « *le président de la République nomme aux hautes fonctions civils et militaires en conseil des ministres. Il nomme les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui. Voir aussi pour une étude comparative, OSSOMBO Benjamin, Le pouvoir hiérarchique dans la fonction publique congolaise*, thèse de doctorat en droit, Université Paul Cezanne Aix-Marseille III, sept. 2007, pp.23 et s.

<sup>269</sup> Actuellement, aucun texte ne détermine les emplois civils réservés au Président de la République et le Premier Ministre (tout récemment, on a enregistré l'échec d'un projet au Conseil National de la Transition). De ce fait, les nominations actuelles à tous les postes de la hiérarchie administrative par le Président de la République sont révélatrices de la preuve de la concentration totale du pouvoir de nomination par le Président. Voir les décrets dans le secteur de l'éducation nationale notamment, le Décret D/2011/2824/PRG/SGG portant nomination des hauts cadres dans les institutions d'enseignement supérieur et de la recherche, en date du 07 septembre 2011.

Le pouvoir de nommer discrétionnairement s'accompagne du pouvoir de révoquer discrétionnairement<sup>270</sup>. L'autorité compétente, en l'occurrence le Président de la République dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre fin aux fonctions des titulaires des emplois auxquels il nomme. Il l'exerce généralement pour simple convenance politique ou personnelle<sup>271</sup> et non dans l'intérêt du service. Qui plus est, il n'y a pas d'obligation à motiver la décision mettant fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi à la discrétion<sup>272</sup>. Dans la mesure où cette décision ne peut être considérée comme abrogeant une décision créatrice de droit<sup>273</sup>. Compte tenu des contextes politique et administratif, il est impossible de soumettre à un contrôle juridictionnel l'acte par lequel le Président de la République met fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi à sa discrétion. Comme le souligne Mme. LE BOIS, « *l'erreur de droit et le détournement de pouvoir sont, dans ce domaine, pratiquement impossibles à établir, et l'inexactitude matérielle des faits comme l'erreur manifeste d'appréciation difficiles à concevoir. Le pouvoir discrétionnaire n'est pas ici « laissé » au gouvernement par le juge, mais expressément reconnu par un texte et le contrôle juridictionnel de la régularité interne d'un tel acte reste théorique* »<sup>274</sup>.

Dans un pays comme la Guinée, où le chef de l'Etat dispose de la plénitude de l'exécutif, la délégation des pouvoirs peut paraître comme un artifice. En effet, le manque de stabilité politique qui a caractérisé la Guinée pendant ces dernières années, crée notamment chez le Président de la République une tendance au renforcement de sa domination sur les organes administratifs. Cette domination, comme l'écrit M. Arye GOBERONS, est liée à une certaine méfiance envers autrui, y compris les collaborateurs assez proches<sup>275</sup>. Plus précisément, l'incertitude politique qui a caractérisé la fin du règne du Général CONTE a accru les conflits de pouvoir et d'intérêt autour du Président de la République et la

---

<sup>270</sup> DUVAUCHELLE (M.), « L'état des expériences de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les ministères », *Cahier de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°203, juil.-août 2001, pp. 12 et s.

<sup>271</sup> M. REVDELLET, « les emplois à la discrétion du gouvernement », *R.F.A.P.*, 1979, P 477 ; du même auteur, « *l'alternance et les emplois à la discrétion du gouvernement* », *R.F.A.P.* 1981, p. 396 ; J. ZILLER, « Hauts fonctionnaires et politique », *R.I.S.A.*, 1981, p. 2.

<sup>272</sup> DUVAUCHELLE (M.), « L'état des expériences de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les ministères », *Cahier de la Fonction Publique et de l'Administration*, *Op. cit.*, pp. 12 et s.  
<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> Anne Marie LE BOIS, « les emplois à la discrétion », *Pouvoirs*, n°40, 1987, p.127.

<sup>275</sup> Arye GOBERONS, « Quelques réflexions sur les difficultés de l'administration publique dans les pays en voie de développement », *Rev. Adam.* 1965. p. 102.

désorganisation administrative du pays<sup>276</sup>. C'est ainsi que depuis l'hospitalisation du Chef de l'Etat en Suisse en 2006 et après son retour à Conakry, une semaine plus tard, une lutte de clan féroce éclate au sein du pouvoir. Ce que la presse a appelé « *la Valse des décrets* » ou « *la confusion des décrets* » en témoigne amplement. Le 04 avril 2006, un décret présidentiel portant restructuration du Gouvernement et resserrant l'équipe du Premier Ministre autour de Cellou Dalein DIALLO est publié. Mais, au moment où il est question de diffuser ce décret à la RTG (la Télévision d'Etat), les « bérets rouges » de la garde présidentielle font irruption dans le studio pour interrompre le journaliste donnant lecture de la composition du nouveau Gouvernement<sup>277</sup>. Le lendemain dans la matinée d'autres décrets sont publiés<sup>278</sup>. Dans l'après midi du même jour, un troisième décret contradictoire met fin aux fonctions du Premier Ministre « *pour faute lourde* »<sup>279</sup>. Dans ce contexte administratif, le chef cherche à être au courant des événements qui se passent dans son service. Il s'agit d'une situation typique qui joue sur toute la hiérarchie administrative jusqu'au chef de l'Etat.

A ce pouvoir général de nomination, il faut ajouter le pouvoir d'instruction que le Président de la République dispose à l'égard de l'ensemble des fonctionnaires<sup>280</sup>. Aux termes de l'article 76 du statut général de la fonction publique, « *les sanctions disciplinaires des deuxième et troisième degrés sont prononcées sur proposition motivée du conseil de discipline, par arrêté du Ministre chargé de la fonction publique, exception faite de la révocation du fonctionnaire nommé par décret. Dans ce cas, après avoir pris connaissance des propositions motivées issues des délibérations du conseil de discipline, le Ministre chargé de la fonction publique soumet le projet de décret de révocation à la signature du Président de la République* ». Cette prérogative révèle que le chef de l'Etat est un véritable détenteur du

---

<sup>276</sup> Odile GOERG : « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Le Monde Diplomatique*, avril 2006, p.15.

<sup>277</sup> [www.radio-kankan.com](http://www.radio-kankan.com), 06 avril 2006.

<sup>278</sup> Le Président de la République décrète, Article 1<sup>er</sup> : est et demeure rapporté le décret D/2006/009/PRG/SGG du 04 avril 2006 portant restructuration du gouvernement. Article 2 : le Gouvernement dans sa composition d'avant le 04 avril 2006 reste maintenu jusqu'à nouvelle ordre. Article 3 : le présent décret qui prend effet pour compter de la date de sa signature sera enregistré dans le journal officiel de la République ». Signé : Général Lansana CONTE Conakry, le 05 avril 2006 [www.radio-kankan.com](http://www.radio-kankan.com), 06 avril 2006.

<sup>279</sup> M'Bemba Gilbert CAMARA : « Trois décrets présidentiels en moins de 24 heures : le film des événements » [www.kibarou.com](http://www.kibarou.com), 05 avril 2006 ; Olivier PEGUY : Guinée : « le Premier Ministre limogé » *Radio France Internationale* [www.rfi.fr](http://www.rfi.fr), 05 avril 2006.

<sup>280</sup> Certaines circulaires et instructions présidentielles, contiennent soit des rappels de la législation ou de la réglementation ; soit des directives générales ou des conseils. Le Président de la République dispose aussi d'un pouvoir de contrôle sur tous les fonctionnaires. Dans ce cas, il peut, discrétionnairement, se rendre dans les différents ministères pour y contrôler la présence des fonctionnaires. Ce contrôle a généralement pour but d'inciter les agents publics à être présents à leurs postes de travail. C'est donc un moyen pour lutter contre l'absentéisme des fonctionnaires. A cela, s'ajoute la faculté qu'a le Président de la République d'intervenir dans la procédure de sanction disciplinaire.

pouvoir disciplinaire. En considération de ce qui précède, il n'est pas exagéré de considérer le Président de la République comme une autorité titulaire du pouvoir hiérarchique sur tous les services de l'Etat. Aussi, le Premier Ministre chef du Gouvernement exerce à son niveau des compétences administratives.

## **2 : Les compétences administratives du Premier Ministre, Chef du Gouvernement**

L'institutionnalisation du poste de Premier Ministre introduit formellement le bicéphalisme au sein de l'exécutif guinéen ; alors que la pratique du pouvoir confortée par certaines dispositions constitutionnelles, confirme le Président de la République dans son statut de Chef de l'Exécutif. En effet, Chef du Gouvernement chargé de la direction de l'action gouvernementale, le Premier Ministre est nommé et révoqué *ad nutum* par le Président de la République devant qui il est responsable. La détermination et le contrôle de la politique nationale relèvent du Président de la République ; alors que le Premier Ministre est chargé de diriger, de contrôler, de coordonner et d'impulser l'action gouvernementale<sup>281</sup>. En revanche, seul le Premier Ministre présente, après sa nomination, devant le Parlement, une déclaration de politique générale suivie de débats sans vote : c'est la conséquence de ce que le Président de la République n'a pas, par l'effet du principe de la séparation des pouvoirs dans un Etat non parlementaire, le droit d'accès au Parlement, si bien que son message sur l'Etat de la Nation ou tout autre message adressé au Parlement est lu par un ministre du Gouvernement<sup>282</sup>.

En Guinée, à l'exception du Premier Ministre<sup>283</sup>, aucune disposition de la constitution de 2010 ne confère aux autres Ministres la moindre compétence en matière règlementaire.

---

<sup>281</sup> Voir les articles 45 et 52 de la constitution du 7 mai 2010.

<sup>282</sup> Voir, les articles 49 et 57 de la Constitution du 7 mai 2010.

<sup>283</sup> Le poste de Premier Ministre en 2010 n'était pas une nouveauté. La fonction remonte au 9<sup>ème</sup> congrès du PDG-RDA tenu du 24 au 26 avril 1972 ; elle sera supprimée le 31 décembre 1984 avant d'être restaurer le 9 juillet 1996, puis supprimé à nouveau le 29 mai 2006. Le poste a été successivement occupé par Lansana BEAVOGUI, le Colonel Diarra TRAORE, Sidya TOURE, Lamine SIDIME, François Louceny FALL, Cellou Dallein DIALLO. V. M.T. ZOGBELEMOU, « Un Premier Ministre, chef du Gouvernement dans le régime de la loi fondamentale de 1990 en Guinée : une curiosité juridique », *Revue Initiative*, n°01, 2008, pp. 4- 24 ; Dominique BANGOURA et autres, *Quelle transition politique pour la Guinée ?*, l'Harmattan, 2006, p. 159. L'innovation à partir de 2007 est que le titulaire du poste a le titre du chef du Gouvernement : Eugène CAMARA , ( qui fut obligé de quitter le lendemain suite aux soulèvements populaires), Lansana KOUYATE (Décret D/2007/004/PRG/SGG du 31 janvier 2007, portant attribution du Premier Ministre, Chef du Gouvernement et Décret N° D/2007/012/PRG/SGG portant nomination d'un premier ministre chef du gouvernement), Ahmed Tidiane SOUARE, Kabinè KOMARA (Décret D/001/PRG/CNDD/SGPRG/2010 en date du 19 janvier 2010 portant nomination d'un premier ministre, chef du Gouvernement d'union nationale de transition), Jean Mari DORE. Quand à Mahamed Said FOFANA en poste depuis 2010, il est le premier chef du Gouvernement qui bénéficie des compétences constitutionnelles, contrairement à ces prédécesseurs.

Chef de l'Administration, le Premier Ministre dispose, pour l'exécution des lois et des décisions de justice du pouvoir réglementaire, sous réserve des actes réglementaires devant être pris par le Président de la République par décret et de l'exercice du droit de grâce par ce dernier<sup>284</sup>. Une telle compétence reste normalement l'attribution traditionnelle de chaque chef de service.

En outre, aux termes de l'article 53 de la Constitution du 7 mai 2010, après la proposition de la structure et de la composition du Gouvernement par le Premier Ministre, le Président de la République nomme les Ministres et met fin à leur fonction, après consultation du Premier Ministre. L'analyse d'une telle disposition nous permet de soutenir que l'avis consultatif du Premier Ministre ne peut obliger le Président de la République ; car, il demeure lui-même responsable devant le Président de la République qui le nomme et le révoque. En ce qui concerne la nomination aux emplois civils et militaires, alors que le Président de la République dispose d'une compétence exclusive en matière d'emploi militaire, le Premier Ministre a, pour la nomination aux emplois civils, une compétence d'attribution, le Président de la République jouissant de la compétence de principe<sup>285</sup>. L'article 46 de la Constitution fixe la possibilité pour le Président de la République, de déléguer une partie de ses pouvoirs au Premier Ministre. Il s'agit par exemple, de la présidence du Conseil des Ministres pour un ordre du jour déterminé prévue à l'article 55 de la même Constitution. Par ce jeu de la délégation de pouvoirs, le Premier Ministre peut tirer l'essentiel de sa compétence en matière réglementaire.

Les membres du Gouvernement sont responsables de la direction de leur département devant le Premier Ministre<sup>286</sup>. Mais, ils sont solidairement responsables des décisions du conseil des ministres<sup>287</sup>. Le Premier Ministre est responsable du dialogue social et veille à l'application des accords avec les partenaires sociaux et les partis politiques. Il préside les conseils interministériels, les réunions ministérielles ou désigne à cet effet, un Ministre. Il peut déléguer certaines compétences aux ministres<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> Voir les articles 46, 49 et 58 de la constitution du 7 mai 2010.

<sup>285</sup> Voir les articles 46, 47 et 58 de la Constitution du 7 mai 2010.

<sup>286</sup> On a tendance à dire que le Premier Ministre peut à ce titre, sanctionner un ministre pour mauvais fonctionnement du service ou le révoquer. Il faut rendre à l'évidence que le véritable Chef du Gouvernement demeure le Président de la République qui, en principe, nomme et révoque le Premier Ministre et les autres ministres.

<sup>287</sup> Article 55 de la constitution de 2010.

<sup>288</sup> *Ibid.*, article 58

On peut conclure à cet égard, que le Premier Ministre ne bénéficie que d'un pouvoir résiduel en matière réglementaire ou un pouvoir réglementaire secondaire. La place de ses décisions dans la hiérarchie des normes juridiques ne dépasse pas celle de l'arrêté alors que le Président de la République seul peut décider par décret<sup>289</sup>. En dépit de ces dispositions constitutionnelles très claires, le professeur M. T. ZOGBELEMOU a relevé dans une analyse consacrée à la nouvelle Constitution de 2010, les limites de la répartition des tâches entre le Président de la République et son Premier Ministre : « *La dépendance du premier Ministre à l'égard du Président de la République qui le nomme et le révoque et devant qui il est responsable, limite la portée de la répartition des tâches gouvernementales, et cela d'autant que le Premier Ministre est en principe membre du parti majoritaire au pouvoir, dont le leader n'est autre que le Chef de l'exécutif : le risque d'empiètement sur les attributions constitutionnelles du Premier Ministre est réel* »<sup>290</sup>. Dans tous les cas, on peut noter une évolution remarquable de la Constitution de 2010 par rapport à celle de 1990 qui n'a pas consacré le poste de Premier Ministre encore moins chef du Gouvernement. Les différents Premiers Ministres ont été nommés par le double jeu de délégation et d'attribution de compétence par voie réglementaire.

Que faut-il retenir du pouvoir réglementaire des Ministres ou des membres du Gouvernement ?

## **B : Les attributions administratives des membres du Gouvernement**

Il convient de noter qu'au sommet de la hiérarchie administrative classique se trouve le Ministre suivi des autres autorités administratives qui sont titulaires du pouvoir hiérarchique. En examinant les éléments constitutifs du statut du Ministre, on se rend compte que ce dernier se situe à la jonction du politique et de l'administratif<sup>291</sup>. Il exerce une dualité de fonction. Dans sa dimension politique, il est membre du Gouvernement, à ce titre il participe à l'activité politique. Cette participation à l'action gouvernementale<sup>292</sup> lui permet de siéger au Conseil des Ministres et d'élaborer à cette occasion des projets d'intérêt national. Son statut, en tant que tel, est défini par la Constitution. Responsable d'un département ministériel, le ministre

---

<sup>289</sup> Ibid., articles 46 et 58.

<sup>290</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », *Op. cit.*, p. 13.

<sup>291</sup> WIENER (C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire des Ministres*, Paris, L.G.D.J., 1970, pp. 99 et s.

<sup>292</sup> Michel-Henry FABRE, « la fonction gouvernementale et l'ordonnance du 24 octobre 1945 », *R.D.P.*, 1946, pp 251-269.

est chargé de défendre les impératifs et les besoins de celui-ci, tant auprès du Chef de l'Etat que du Gouvernement. Le ministre est chargé en outre de la direction de l'action de l'administration de son département. Ses attributions, dans ce domaine, portent à la fois sur les personnes (fonctionnaires et agents de son département), sur les choses (gestion des crédits et du matériels) et sur l'ordonnancement juridique (pouvoir de prendre des décisions individuelles ou des actes réglementaires). Placé à la tête d'un département ministériel, le Ministre est doté des attributs qui sont naturellement ceux du chef de service (1). Il y a lieu d'évoquer que la répartition des différentes missions de l'Etat entre les départements ministériels a toujours obéi à des considérations contingentes en Guinée cela suscite des actions de coordination et de contrôle (2).

### **1 : Le Ministre, Chef de son administration**

Le Ministre est le chef de son administration, le supérieur hiérarchique de l'ensemble des agents qui en font partie et son autorité descend en cascade en suivant les différents échelons de la hiérarchie (direction nationale, division, section, études...). Le ministre dirige l'action des fonctionnaires et agents de son département. Deux hypothèses peuvent se présenter pour la nomination de ceux-ci. Dans la première hypothèse, le pouvoir de nomination est exercé par le Président de la République<sup>293</sup>. Dans ce cas, les décisions de nomination sont, généralement prises sur sa proposition ou après son avis. Dans la seconde hypothèse, le ministre doit prendre la décision de nomination lui-même<sup>294</sup>. Une fois nommés, les agents sont soumis au pouvoir hiérarchique du ministre qui consiste à donner des instructions, à infliger des sanctions, mutations dans les conditions nonobstant celui du ministre de la fonction publique et du Président de la République.

Pour assurer le bon fonctionnement des services dont il a la responsabilité, le ministre dispose de crédits budgétaires. Il a la qualité d'administrateur de crédits ; ce qui signifie qu'il est chargé de préparer les actes d'engagement de dépense, mais il n'est pas ordonnateur des dépenses de l'Etat. C'est le ministre des Finances qui assume cette qualité, par délégation du Président de la République. En ce qui concerne la gestion des matériels, le ministre signe les

---

<sup>293</sup> Voir article 53 de la constitution (nomination des ministres) et les articles 34, 38, de la loi L/2001/029/AN portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics (nomination du Secrétaire général du Ministère et celle du chef de cabinet).

<sup>294</sup> Voir également, la loi L/2001/029/AN portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics en son article 38 (nomination de l'attaché de cabinet),

contrats passés au titre de son département qui sont soumis, ensuite, aux autorités compétentes pour leur approbation (ministre des finances et Premier Ministre).

Malgré la compétence qui lui est ainsi attribué, le ministre ne peut exercer le pouvoir réglementaire sans délégation expresse. En d'autres termes, il ne peut agir dans le domaine réglementaire que s'il reçoit une délégation dans un domaine donné ou s'il est autorisé, expressément, par décret du Président de la République. La formule utilisée dans les décrets est la suivante : « *un arrêté du ministre de ...fixera..etc* ». Cette clause permet au ministre chargé de l'exécution du décret de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution dudit décret.

D'après Céline WIENER « *le droit de guider et de contrôler l'activité de leurs subordonnés est une prérogative essentielle de tous les supérieurs hiérarchiques ; mais elle doit être tout particulièrement reconnu aux ministres, d'abord parce qu'il sont politiquement responsables des résultats obtenus par leur service, ensuite parce qu'en raison de leur situation au carrefour de l'Administration et de la politique, il sont les mieux placés pour connaître les objectifs poursuivis par la législation et les traduire en termes d'action administrative* ». <sup>295</sup> Une telle traduction s'impose en premier lieu par le fait que les lois et les décrets, tels qu'ils sont publiés au journal officiel, sont rédigés en termes nécessairement abstraits <sup>296</sup> et restent effectivement une abstraction pour les agents aussi longtemps qu'ils n'ont pas été concrétisés en directives opératoires précises. <sup>297</sup>

Les Ministres disposent d'un instrument dont l'efficacité n'est plus à démontrer, la circulaire <sup>298</sup>. Suivant l'expression de M. RENARD <sup>299</sup>, « *la légalité pour l'agent, c'est le*

---

<sup>295</sup> Céline WIENER, « Du pouvoir réglementaire des ministres en droit français », *op. cit.*, p.323.

<sup>296</sup> Cet enseignement est d'ailleurs fréquemment demandé aux Ministres par les agents eux-mêmes : on peut en avoir un exemple dans l'arrêt *Labord* ( CE, 18 Novembre 1966, Rec. p. 610).

<sup>297</sup> M. BERGERON écrivait à ce propos : « *les normes du fonctionnement administratif s'imposent à la norme une abstraite et lointaine de la loi, telles qu'elles sont du fonctionnement législatif* », *Fonctionnement de l'Etat*, A. COLIN, 1965, p. 415 ; E.F.M. De BAIE fait observer également que « *les services d'exécution sont déconcertés des qu'on ne leur dit pas exactement ce qu'ils doivent faire* » « la réforme administrative », in bulletin de l'I.L.A.P., Janvier-Mars 1967, p 51.

<sup>298</sup> Lettre circulaire N°006/MEF/SGG/90 du 15/02/1990, portant organisation de la comptabilité des Divisions des Affaires Administratives et Financières et Services Administratifs et Financiers ; Lettre circulaire N°LC/01/363/MEF/CAB du 31 mars 2001 relative aux règles et procédures d'exécution des dépenses publiques ; Lettre circulaire N°LC/01/321/MEF/CAB du 8 mai 2001 relative à la déconcentration budgétaire et à la gestion des crédits délégués. D'autres circulaires ne concernent pas directement l'application d'un texte particulier, mais contiennent des ordres relatifs à des actes que les agents devront accomplir ou la ligne de conduite qu'ils devront adopter pour infléchir dans un sens déterminé la politique du service tout entier : on peut citer dans cet ordre la circulaire n°2009/034/CAB/MFP/ du ministre de la fonction publique prescrivant aux agents, de s'abstenir de

*respect de la discipline, la soumission aux ordres du supérieur hiérarchique* ». Il en résulte que le Ministre s'interpose toujours entre les textes et les fonctionnaires chargés<sup>300</sup> de leur mise en œuvre : l'interprétation qu'il en donne devient la doctrine officielle de l'Administration<sup>301</sup>. Certains membres du Conseil d'Etat Français l'ont d'ailleurs ouvertement reconnu. M. BRAIBANT déclarait dans ses conclusions à propos de l'arrêt *syndicat général des importateurs du commerce en gros des vins* : « *parce que les ministres n'ont pas, en principe, le pouvoir réglementaire, que vous hésitez à considérer leurs circulaires comme des règlements ; vous présumez qu'ils sont restés dans les limites de leurs attributions, qui leur permettent seulement d'interpréter les lois et les décrets, et non de décréter des normes nouvelles* ». La loi sera ce que le ministre dit qu'elle est, et son application sera ce qu'il dit qu'elle doit être<sup>302</sup>. La répartition des tâches entre les différents départements ministériels entraîne des actions de coordination et de contrôle.

## 2 : Les actions de coordination et de contrôle

La diversification ministérielle entraîne la répartition des différentes missions de l'Etat entre les départements ministériels. Elle a toujours obéi à des considérations contingentes. Car, elle dépend du seul décret du Président de la République qui nomme les ministres<sup>303</sup>. La tradition guinéenne comporte, outre le décret portant remaniement ministériel, le décret portant répartition des services nationaux entre la présidence de la République, la Primature et les ministères. Il convient de soutenir, par conséquent que deux décrets sont toujours,

---

tout avancement, promotion ou intégration ayant des incidences financières jusqu'à ce qu'une solution soit retenue entre le Gouvernement et les syndicats. D'autres enfin pré-déterminent entièrement des compétences réglementaires dévolues aux agents inférieurs par l'établissement d'un acte-type, c'est-à-dire un modèle entièrement rédigé au bas duquel les agents devront simplement apposer leur signature. Voir aussi, Instruction N°I/2002/199/MEF du 4 février 2002 relative aux sanctions applicables en cas de violation de la réglementation des marchés publics.

<sup>299</sup> Note sous l'arrêt *Pierre ville* du 2 juillet 1980 (s.1931.III.105).

<sup>300</sup> Céline WIENER, « Du pouvoir réglementaire des ministres en droit français », *R.I.S.A.*, 1990, pp. 315-316.

<sup>301</sup> Voir, à cet effet, set. 7 février 1969, Rec. p. 74 ; en l'espèce, le Conseil d'Etat français a effectivement validé la circulaire ministérielle. Voir également les conclusions de M. Bertrand sur l'arrêt *Byreau* (sect. 24 mai 1964, Droit fiscal 1964, n° 28, P. 17), où il s'agissait d'examiner la légalité, contestable du point de vue de la compétence, de trois circulaires du ministre des finances : le commissaire du gouvernement reconnaissait que leur annulation n'était pas souhaitable ; mais disait-il, « *la seule voie qui puisse être en visage pour rejeter le pourvoi serait celle qui conduirait à dénier aux trois circulaires toute valeur réglementaire* ».

<sup>302</sup> Cf. en ce sens les conclusions de M. BRAIBANT sur l'arrêt *syndical général des importateurs*, CE., sect. 7 fév. 1969, Rec. p. 74, et celles de M. VUGHT sur les arrêts CE., *société du lotissement de la plage de pampelonne et Manufacture française des pneumatiques, Michelin*, Ass. 29 mars 1996, Rec. p. 210.

<sup>303</sup> La liberté laissée au Président de la République pour fixer le nombre de départements ministériels n'est pas, cependant, absolue. Le parlement intervient par le biais du vote du budget. La création d'un nouveau département ministériel implique, en effet, la création de nouveaux emplois. Or, celle-ci ne peut résulter que de la loi des finances. Les parlementaires pourraient, en rejetant les crédits demandés par le Gouvernement, désavouer l'initiative d'une telle création. V. article 73 de la constitution.

nécessaires à l'occasion d'un remaniement ministériel : un décret individuel qui nomme les ministres et un décret qui répartit les services entre les différents départements ministériels. La création des départements ministériels résulte de la répartition des tâches, au sein du Gouvernement, entre les différents ministres. Elle constitue la jonction du double phénomène : la division du travail et l'application du principe hiérarchique.

Le premier phénomène conduit à répartir les principales activités de l'Etat en grands secteurs d'activités homogènes ; quand au second, il est à la base du regroupement des services concernés sous l'autorité d'un membre du Gouvernement, chargé de superviser un secteur administratif déterminé. Le département ministériel peut, donc, être défini comme un ensemble de services groupés et hiérarchisés pour permettre la gestion d'un secteur d'activités de la vie nationale sous l'autorité du Ministre<sup>304</sup>. Les départements ministériels<sup>305</sup> constituent la base de l'Administration centrale.

L'universalité de la spécialisation ministérielle est assortie d'importantes différences dans sa mise en œuvre<sup>306</sup>. Les conceptions du découpage varient d'une époque, d'un pays, d'un Gouvernement à l'autre. D'une façon générale, le nombre des ministres est fonction de l'importance des tâches à assumer<sup>307</sup>. La Guinée comptait traditionnellement 20 à 24 ministères<sup>308</sup>. De nos jours d'incessants remaniements se produisent au gré de la conjoncture sociale et politique. Il convient de se rendre à l'évidence, que la Guinée ne dispose pas d'une nomenclature stable<sup>309</sup>. Si bien que la nature, le nombre, la structure et la dénomination des ministères changent constamment<sup>310</sup>. En 2006, il y avait le ministère à la Présidence chargé du contrôle des audits et de la transparence. En 2008, il devint simplement Ministre du

---

<sup>304</sup> Mamadou DIOP, *L'Administration d'Etat au Sénégal*, éd. Clairafrique, mai 2011, p. 59.

<sup>305</sup> Leur conception actuelle remonte à la fin de l'ancien régime, en France, qui voit la substitution progressive de secrétariats d'Etat aux quartiers géographiques (quatre puis cinq secteur) qui servaient de cadre à la gestion de l'ensemble des affaires publiques. V. *Ibid.*

<sup>306</sup> GRY (Y.), « Yves Weber et la fonction publique territoriale », *R.F.D.A.*, mars-avril 2006, pp. 229-446.

<sup>307</sup> Le développement de l'interventionnisme économique et social a provoqué dans tous les pays la multiplication des ministères par scissiparité ou création de toutes pièces (environnement, consommation, droits de femmes). V. HEWITT (C.), « du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1995, pp. 109-118.

<sup>308</sup> GOMEZ (A. R.), *La Guinée peut-elle être changée ? Op. cit.* p. 89.

<sup>309</sup> Même en France, la loi du 20 juin 1920 qui imposait une loi pour la création d'un nouveau département ministériel n'a jamais été appliquée et a finalement été abrogée en 1945. Aux Etats-Unis, on ne comptait traditionnellement que 14 ministères auxquels s'est ajouté en 2002 le département de la sécurité intérieure : le nombre des ministres a été réduit en 2001 à 13 au Japon. V. JAN (M.), « l'objet de la science administrative au fait administratif », *Melanges Langrod, science et action administratives*, les éditions de l'organisation, 1980, pp. 70-92.

<sup>310</sup> GOMEZ (A. R.), *La Guinée peut-elle être changée ?* l'Harmattan, 2009, p. 125.

contrôle économique et financier toujours rattaché à la présidence<sup>311</sup>. De même en 2006, il existait le ministère de la jeunesse, des sports et de la culture et de l'emploi jeune. Ce dernier fut éclaté en 2011 entre trois Ministères : des sports, de la Jeunesse et de l'Emploi, de la formation professionnelle et de l'emploi. Curieusement, l'Emploi est actuellement intégré dans deux ministères. Ce qui laisse supposer qu'il existe aussi une dénomination contingente des ministères actuels. Le décret du 05 octobre 2012 a ramené le Sport au ministère de la jeunesse. Le ministre de l'intérieur et de la sécurité s'est éclaté en 1997 pour donner deux ministères : intérieur et sécurité<sup>312</sup>.

De nos jours, ce scénario existe notamment entre le ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation et le ministère de la sécurité et de la protection civile. A noter que le ministère de l'administration du territoire comportait l'adjonction affaire politique jusqu'en 2010. Le Ministère chargé des guinéens de l'extérieur a commencé à exister en 2006 en se détachant du ministère des affaires étrangères, puis délégué à ce dernier. En 2010, les décrets de nominations de ministres<sup>313</sup> et hauts cadres ayant précédé le décret de création de la structure gouvernementale, justifie l'état actuel de l'architecture gouvernementale<sup>314</sup>.

Les différentes compétences administratives attribuées au Président de la République par les textes constitutionnel, législatif et réglementaire le présentent comme une autorité hiérarchique que nous avons déjà démontrée<sup>315</sup>. Sous cet angle, la hiérarchisation assure d'abord l'unité des structures interministérielles. L'unité d'impulsion est en principe garantie

---

<sup>311</sup> *Ibid.*

<sup>312</sup> Sur ce point, voir Alsény René GOMEZ, *La Guinée peut-elle être changée ?*, Harmattan, 2009, pp. 125-126.

<sup>313</sup> Voir les décrets : Décret D/2010/016/PRG/SGG du 30 décembre 2010 et D/2011/002/PRG/SGG du 04 janvier 2011, portant nominations de Ministres.

<sup>314</sup> Voir, Décret D/001/PRG/CNDD/SGPRG/2010 en date du 19 janvier 2010 portant nomination d'un premier ministre, chef du Gouvernement d'union nationale de transition.

<sup>315</sup> Voir, La constitution du 07 mai 2010 en ses article 45-49, voir aussi, Loi N°L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics à caractère administratif ; Loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics. Sur la base de ces textes de nombreux règlements sont pris par le Président de la République notamment : le Décret D/93/100/PRG/SGG du 6 mai 1993 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements publics administratifs ; Décret N°94/073/PRG/SGG du 18 août 1994, portant restructuration du Gouvernement ; Décret N°D/95025/PRG/SGG/95 portant mission et organisation de l'administration régionale. les Décrets : D/2010/009/PRG/SGG du 18 mars 2001 ; D/2010/016/PRG/SGG du 30 décembre 2010 et D/2011/002/PRG/SGG du 04 janvier 2011, portant nominations de Ministres ; Décret D/2011/007/PRG/SGG du 06 janvier 2011 portant réorganisation de la Présidence de la République ; Décret D/2002/108/PRG/SGG portant dispositions générales en matière de recrutement des fonctionnaires ; Décret D/2002/109/PRG/SGG fixant les conditions d'organisation du stage probatoire ; Décret D/2002/108/PRG/SGG fixant les modalités d'application du statut général des fonctionnaires en matière de positions administratives

à ce niveau. Au niveau interministériel, la stratification des ministères constitue un moyen d'intégration. Les départements ministériels ne sont pas, en effet, tous placés sur le même plan. Il existe entre eux une hiérarchie officielle, qui se traduit par une capacité d'action inégale. C'est ainsi qu'en Guinée, si le titre de Ministre d'Etat<sup>316</sup> a une signification protocolaire, les « ministres délégués<sup>317</sup> » et les « Secrétaires d'Etat<sup>318</sup> » agissent « par délégation » d'un ministre et restent, au moins pour les seconds, placés sous leur autorité. L'organisation gouvernementale oscille en Guinée entre deux conceptions opposées : l'éclatement, qui se traduit par exemple par la multiplication du nombre des ministères spécialisés ; la concentration, qui débouche sur la constitution de grands ministères dotés de compétences larges, mais caractérisés par une forte stratification interne<sup>319</sup>. La première formule raccourcit les circuits décisionnels mais exige une intense coordination gouvernementale ; la seconde (retenue par le gouvernement Kouyaté en 2006) en reporte les problèmes de coordination à l'intérieur de chacun des grands ministères, mais risque d'entraîner une complexification des circuits décisionnels et une certaine dilution des

---

<sup>316</sup> A côté des ministres (appellation la plus courante), on retrouve des ministres d'Etat. Ces ministres occupent, dans la hiérarchie ministérielle en Guinée, une position éminente. La notion de ministre d'Etat a connu une certaine évolution qui donne, maintenant, une signification moindre au titre et au particularisme de cette catégorie de ministre. Aux origines du parlementarisme français, ils étaient des ministres sans portefeuille, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas en charge un département ministériel. Leur présence, au sein du Gouvernement, devait servir, uniquement, de cautions politiques. Ils pouvaient aussi être utilisés comme intermédiaires dans les relations de l'exécutif et du législatif. En raison de ce rôle essentiellement politique, on les appelait, sous le Second Empire, « *Ministre de la Parole* ». Voir sur ce point, Mamadou DIOP, *L'Administration d'Etat au Sénégal*, déjà cité, p. 63.

<sup>317</sup> Les ministres délégués sont comme leur nom l'indique, délégué auprès du Premier Ministre, ou d'un ministre. Généralement, il s'agit de traduire le souci du Chef du Gouvernement de coordonner certaines actions, ce qui l'amène à placer, sous son autorité, un secteur dont il confie la direction à un homme agissant par délégation. *Ibid.*

<sup>318</sup> L'expression « Secrétaire d'Etat » recouvre, plusieurs significations suivant les époques et les pays. Dans la tradition guinéenne, le secrétariat d'Etat correspond à un secteur d'activités moins important que celui d'un ministère mais qui se trouve individualisé en raison de l'importance qu'on lui accorde au moment de sa création. Exemple, dans la lutte sans merci contre les narco trafiquants, un secrétariat général de la lutte contre la drogue et les crimes organisés a été créé par le CNDD, dirigé par le Chef de la junte militaire au pouvoir en 2008. Cette institution est maintenue dans la structure actuelle du Gouvernement. En outre, à défaut de créer un ministère des cultes compte tenu de la laïcité dont se prévaut la Guinée (voir article 1<sup>er</sup> de la constitution du 7 mai 2010), un Secrétariat général aux affaires religieuses a été créé en remplacement de l'ancienne ligue islamique. Le souci de maintenir un certain équilibre entre les religions a conduit l'Etat à la création de ce secrétariat en 2007. En général, un secrétariat est confié à un homme jeune (tel n'est pas le cas en Guinée). Un Secrétariat d'Etat peut être autonome et dans ce cas, il se trouve dans la même situation qu'un ministère. Aux Etats-Unis, comme en France sous l'Ancien régime, elle désigne, d'une manière générale, les ministres. En France, l'expression a évolué et à l'heure actuelle elle désigne une catégorie qu'on pourrait appeler des sous-ministres. Les secrétariats d'Etat occupent, en effet, un rang inférieur à celui des ministres. *Ibid.* pp. 63-64.

<sup>319</sup> En 2006, avec le Gouvernement de large consensus, le nombre de ministères fut ramené à 24 ; en 2009 on dénombrait 36 avec le Gouvernement de large ouverture. Il était ouvert à cause de l'entrée des partis d'opposition dans le Gouvernement, excepté certains comme le RPG. Actuellement, on dénombre 46 ministères dont 36 ministères relevant du Gouvernement. 10 ministres relèvent de la Présidence parmi lesquels se trouve le ministre chargé de la sécurité présidentielle.

responsabilités. Le fait de placer des ministres délégués<sup>320</sup> et secrétaire d'Etat peut répondre aussi à un souci d'équilibre, voire de surveillance politique, ce qui débouche aussi à des rapports conflictuels.

Quelque soit le régime constitutionnel, la compétence des ministres est toujours limitée par l'existence d'un organe gouvernemental suprême. Dans le système présidentiel comme celui de la Guinée, les chefs des différents départements ministériels (secrétaire d'Etat) dépendent du Président qui est le chef commun du Premier ministre<sup>321</sup> et de tous les ministres. Aux termes de l'article 31 de la loi 029 de 2001 relative au statut général de la fonction publique, « *les services de la structure gouvernementale sont placés sous l'autorité directe du Président de la République. Il assure des tâches d'impulsion, de coordination et de contrôle à l'égard de l'ensemble des services publics* ». Des formules de coordination, distincte de l'autorité hiérarchique, sont apparues, avec l'augmentation de la complexité de la machine gouvernementale, visant à renforcer la cohérence de l'action. Elles sont compatibles avec la rationalisation bureaucratique. Elles complètent en effet les effets intégrateurs de la hiérarchisation et de la direction politique, en jouant sur un plan horizontal et non plus vertical et en misant sur l'incitation plutôt que sur la contrainte. Mais, le fait qu'elles soient animées par un « coordinateur », véritable médiateur administratif, les rapproche des formules de type hiérarchique.

Au niveau interministériel, la fonction de coordination est parfois assumée par un ministre doté d'une capacité d'action transversale. C'est ainsi qu'en Guinée, en France et presque tous les Etats francophones d'Afrique, en matière économique et financière, le ministère de l'économie et des finances, est responsable de l'équilibre budgétaire<sup>322</sup>. Il dispose d'une prééminence de fait par rapport aux ministres « dépensiers », auxquels il impose le respect d'une rationalité globale. Conformément aux articles 57 et 58 de la loi L/2001/029/AN portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics, chaque chef de département veille à l'application des cadres organiques par des actes de nomination des agents placés sous son autorité conformément aux

---

<sup>320</sup> Il s'agit notamment du ministère des travaux publics avec comme ministère délégué : le transport ; le ministère des affaires étrangères et des guinéens de l'étranger dont le ministère délégué est celui des guinéens de l'étranger ; le ministère de la justice et le ministère délégué aux droits de l'homme et des libertés publiques etc. Voir, le décret du 05 octobre 2012 portant remaniement partiel du Gouvernement.

<sup>321</sup> Le premier ministre qui dirige l'action gouvernementale dispose du pouvoir réglementaire moins important que celui du Président de la République.

<sup>322</sup> [www.minist-eco-fin-guinee.org](http://www.minist-eco-fin-guinee.org), consulté le 5 avril 2012.

textes réglementaires en vigueur. Dans la limite des cadres organiques, la loi des finances fixe chaque année les effectifs autorisés pour l'exercice budgétaire. Mais il appartient au Ministre chargé de la fonction publique d'assurer le contrôle des structures des services publics ainsi que de leurs effectifs. Il reçoit à cet effet, pour étude et visa avant sa soumission à l'examen du Conseil des Ministres tout projet de texte visant à la création l'organisation ou la modification des structures des services centraux, déconcentrés, décentralisés, les programmes et projets publics de développement ainsi que les établissements scientifique, éducatif et culturel. En même temps, les procédures de contrôle des structures et des effectifs sont déterminées par arrêté du Ministre chargé de la Fonction publique. Il y a donc là un travail de coordination et de contrôle que chaque Ministre peut exercer dans son département.

D'un point de vue strictement juridique, en Guinée, le rôle de coordination, du contrôle et d'impulsion de l'action gouvernementale est toujours revenu aux Premiers Ministres le plus souvent par délégation de pouvoir. Ce rôle de coordination est d'ailleurs à ce jour constitutionnellement consacré, le Premier Ministre est chargé de diriger, de contrôler, de coordonner et d'impulser l'action gouvernementale<sup>323</sup>. C'est pourquoi, dans le cadre du conseil interministériel, le Premier Ministre doit être en mesure de contrôler et coordonner l'activité des différents ministres dans le contexte actuel de l'inflation ministérielle. Grâce à ces procédés d'intégration, l'Administration centrale se présentera comme un tout articulé net cohérent, mais il lui faut des relais pour agir. Devant le mutisme du texte constitutionnel sur la nature et la valeur juridique de la coordination du Gouvernement, on ne peut manquer d'imaginer la difficulté qu'il y a à démêler les tâches d'impulsion politique, qui incombent au chef du Gouvernement de ses interventions en vue d'assurer une certaine cohérence des services dépendant de différents départements ministériels.

Le Conseil des Ministres, instance de consultation la plus élevée, est présidée par le chef de l'Etat en personne<sup>324</sup> ; pouvoir qu'il peut déléguer au Premier Ministre pour un ordre du jour déterminé. Il lui revient de déterminer et contrôler la conduite de la politique de la

---

<sup>323</sup> Voir l'article 52 alinéa 2 de la Constitution de 2010.

<sup>324</sup> Ce conseil comprend les membres du Gouvernement au sens large du terme : le secrétaire général à la présidence, les membres du Gouvernement ainsi que les proches collaborateurs du chef de l'Etat qui ont au moins rang de ministre. Son ordre du jour, préparé par le ministre d'Etat : Secrétaire Général de la Présidence, est en dernière analyse fait par le chef de l'Etat. En Guinée, on peut noter actuellement l'existence d'un Gouvernement parallèle à la Présidence de la République composé de ministres d'Etat qui est distinct du Gouvernement *stricto sensu* du premier ministre et les autres ministres.

Nation et assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat<sup>325</sup>. Les comités interministériels permanents sont des organes dont la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement sont consignées dans un texte particulier. Il en est ainsi : le conseil de la défense nationale, le conseil Supérieur de la magistrature, le Conseil Supérieur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique etc.

La coordination interministérielle peut être conçue comme une stratégie concurrentielle pour améliorer les performances de l'Administration. D'une part, il peut arriver que la solution d'un problème ponctuel exige l'association de deux ou plusieurs départements ministériels intéressés. La Guinée n'ayant pas retenu la formule des grands ministères qui devrait permettre de trancher directement entre intérêts divergents, a plutôt opté pour une extrême fragmentation, il s'en est suivi une pratique informelle d'association interministérielle. D'autre part, il arrive que cette coordination prenne corps dans les Conseils ou Comités interministériels. Dans ce cas, l'initiative ou la présidence de ces conseils revient de droit au chef de département ministériel dont l'activité est la plus concernée. Il en est ainsi de la Commission Nationale de l'Environnement présidée par le ministre de l'environnement. De telles réunions permettent effectivement une redistribution de l'information au sommet, comme en témoigne les échanges de vue contenus dans les procès verbaux des réunions. Quoiqu'il en soit, l'on retiendra surtout des modalités de coordination administrative et de contrôle « au sommet », qu'elles font peu de place à des acteurs étrangers à l'Administration.

En matière de coordination de contrôle des réformes (institutionnelles, administratives et sectorielles), le Haut Commissariat à la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration a été créé pour impulser et coordonner les différents chantiers de réformes envisagées par l'Etat guinéen. Cet organe qui est, ce qu'il convient d'appeler une « administration de mission » devrait jouer un rôle d'impulsion, d'animation, de coordination, d'appui, conseil et de suivi des réformes et veiller à ne pas se substituer, ni au Secrétariat Général du Gouvernement dans son rôle de coordination de l'action gouvernementale, ni aux ministères techniques (fonction Publique) dans la conception et la conduite des réformes les concernant.

---

<sup>325</sup> Article 45 de la Constitution guinéenne de 2010.

Par ses interventions, le Secrétaire Général du Gouvernement constitue la cheville centrale du dispositif gouvernemental.

### **C : Le Secrétaire Général du Gouvernement**

Le Secrétaire Général du Gouvernement assure pour sa part la coordination générale du travail administratif, au niveau notamment de l'activité ministérielle. Il est également compétent, dans le même but, pour procéder à l'enregistrement des textes réglementaires avant leur publication au Journal Officiel de la République, et pour saisir la Cour suprême, l'Assemblée nationale ou le Conseil Economique et Social lorsque l'exercice régulier de la fonction gouvernementale l'exige. Les décrets, arrêtés et décisions de toutes natures émanant des ministères doivent, pour acquérir force de décision, être datés et enregistrés par le Secrétaire Général du Gouvernement (SGG). Il est interdit aux ministères de les enregistrer à leur niveau ; s'ils le faisaient, la décision ne pourrait pas en effet être publiée et ne recevrait non seulement aucun effet financier, mais aussi serait juridiquement inexistant. La règle de l'enregistrement au SGG s'applique à tous les actes ayant le caractère de décision quelle que soit leur dénomination, ainsi qu'aux circulaires et instructions ministérielles présentant un caractère de généralité et de permanence. Les décrets individuels suivent la même procédure.

En plus, il existe dans les différents départements un Secrétaire Général placé sous l'autorité du Ministre. Le Secrétaire Général, nommé par décret du Président de la République, est chargé de programmer, d'animer, de coordonner et de contrôler les activités, des différents services du département ; ainsi que les actes provenant des services du département<sup>326</sup>. Dans le même sens, l'article 6 la loi L/2001/ 029/AN dispose que « *les Directions Nationales, sous l'autorité du chef de département, sont chargées principalement, de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans leur domaine de compétence (...) d'assurer la coordination et le contrôle technique des services relevant du Ministre* ». Cette mise en œuvre est rendue possible par d'autres relais pourvus de compétences administratives. Il s'agit en effet, de l'articulation des compétences administratives entre les autres autorités administratives déconcentrées.

---

<sup>326</sup> Article 34 L/2001/029/AN de loi portant, création organisation et fonctionnement des structures de contrôle des services publics.

## **D : L'articulation des compétences entre les autorités administratives déconcentrées**

La Guinée s'est engagée très tôt dans la voie de la déconcentration administrative. Ses dirigeants politiques ont compris, en effet, dès le début, que le pouvoir de décision devait être mieux réparti à l'intérieur de l'appareil d'Etat, pour permettre un fonctionnement adéquat de l'Administration<sup>327</sup>. En raison de l'éloignement des autorités centrales, les décisions prises par les autorités déconcentrées répondent mieux aux préoccupations des populations locales<sup>328</sup>. Le système ne change pas de nature, il devient simplement plus rationnel. Les décisions sont, en effet, prises au nom du chef de l'Etat par des agents qui sont nommés par lui et sur lesquels il dispose d'un pouvoir hiérarchique<sup>329</sup>. Un tel système permet de faire prendre les décisions par des agents de l'Etat installés sur place qui tiennent compte des spécificités locales. Il y a donc, une organisation hiérarchique dans l'administration déconcentrée (1) avec les différentes techniques de coordination et de contrôle (2).

### **1 : L'organisation hiérarchique dans l'administration déconcentrée**

L'administration territoriale déconcentrée de la Guinée a été organisée sur la base du découpage géopolitique du pays à trois niveaux : la Région, la Préfecture et la Sous-préfecture. Dans ces circonscriptions territoriales, on retrouve les autorités administratives déconcentrées. Aux termes des articles 16 et 18 de la loi L/2001/029/AN, les services déconcentrés territoriaux sont des services déconcentrés de l'Etat, accomplissant dans le cadre territorial de leurs circonscriptions administratives, des missions confiées aux services centraux dont ils relèvent techniquement et sous l'autorité hiérarchique des responsables territoriaux qui assurent leur gestion administrative. Les instructions des ministères respectifs sont transmises par voie hiérarchique aux autorités territoriales qui les répercutent à leurs niveaux. Les services déconcentrés territoriaux sont créés et organisés par décret du Président de la République. Le Gouverneur représente le Président de la République et le Gouvernement dans la région administrative. A ce titre, il administre la région au chef lieu de laquelle il est tenu de résider en permanence. Conformément à l'article 46 de la même loi, « *L'administration régionale a pour mission la mise en œuvre de la politique du gouvernement*

---

<sup>327</sup> GUINEE/PNUD, rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration guinéenne, 2011, p. 3.

<sup>328</sup> Ibid.

<sup>329</sup> Ibid.

*dans les domaines politique, social, culturel et de la sécurité au niveau de la région administrative. »*<sup>330</sup>

L'administration régionale est organisée par le décret D/95/PRG/SGG du 6 février 1995. Il confère au Gouverneur des prérogatives et place auprès de lui des structures de contrôle de coordination et de planification des activités de développement de la région. La région constitue le premier palier de contrôle et de liaison entre l'administration centrale et l'administration préfectorale<sup>331</sup>. C'est dans ce sens qu'il est le responsable de l'ordre public, il dispose à cet effet de l'ensemble des forces de police et de gendarmerie de la région. En cas de trouble graves, il peut requérir le concours de la force armée. Représentant du Gouvernement, en ce sens, il est le seul fonctionnaire à entretenir des rapports directs avec les administrations centrales. Il est aussi le chef de l'Administration d'Etat dans la région ; car, il anime l'activité des différents services, il note l'ensemble des personnels civils à l'exception des magistrats qui sont soustraits à son pouvoir disciplinaire. Il utilise les crédits qui lui sont délégués<sup>332</sup>.

La réforme engagée au niveau de l'administration territoriale, fait de la préfecture, le véritable niveau de déconcentration de l'Administration centrale dirigé et animé par le préfet qui en est le premier responsable et le supérieur hiérarchique. Pour accomplir sa mission, deux types de services ont été créés. Ce sont : les services généraux et les directions techniques<sup>333</sup>. Il est également le chef de l'administration préfectorale, il dirige, anime et coordonne l'activité administrative de tous les services de la préfecture. Il est aussi attributaire de certains pouvoirs de décision en matière de la fonction publique.

---

<sup>330</sup> Il convient de noter que la zone spéciale de Conakry constitue à elle seule un gouvernorat.

<sup>331</sup> L'administration Régionale assume aussi une responsabilité d'appui vu, l'assistance auprès des divers organismes décentralisés, des promoteurs ou des ONG.

<sup>332</sup> GUINEE/PNUD, rapport sur la réforme et ma modernisation de l'Administration guinéenne, *Op. cit.* p. 23.

<sup>333</sup> Les services généraux sont des services à vocation transversale appartenant à la superstructure de l'administration préfectorale placée sous l'autorité directe des deux secrétaires généraux de la préfecture. Il s'agit du service préfectoral de développement placé sous l'autorité du secrétaire général des collectivités décentralisées. Il est chargé entre autres, de la préparation du plan de développement et du suivi de l'exécution du programme d'investissement préfectoral, de la promotion, de l'assistance et du contrôle des collectivités décentralisées de la préfecture etc. Les services administratifs et financiers, archives et documentation ainsi que le secrétariat central sont placés sous l'autorité du secrétaire général chargé des affaires administratives. Les directions techniques sont des véritables services techniques centraux, accomplissant au niveau préfectoral, les missions confiées aux services centraux.

En France, le préfet dispose d'importantes attributions hiérarchiques tant sur le plan fonctionnel qu'organisationnel<sup>334</sup>. En Guinée, le préfet exerce le pouvoir réglementaire par voie d'arrêtés ou de circulaires dans les matières qui relèvent de sa compétence. Il prononce notamment, les mutations des fonctionnaires à l'intérieur de sa préfecture, il note l'ensemble des personnels civils de l'Etat à l'exception de ceux relevant du ministère de la justice. En matière financière, il administre les crédits déconcentrés ; car, les ordonnateurs secondaires sont les gouverneurs, les préfets et les chefs de mission diplomatique et consulaire<sup>335</sup>.

L'organisation hiérarchique serait donc la condition de l'efficacité administrative. Max WEBER a longuement insisté sur les vertus de l'Administration « *bureaucratie-monocratique* », qui surpasse en précision, rapidité, rigueur des formes anciennes d'administration collégiale<sup>336</sup>. Il convient donc, tant pour FAYOL que pour TAYLOR, de séparer strictement les tâches de conception et d'exécution. Une bonne Administration doit être « *prévisible et calculable* », et cela n'est réalisable que grâce à l'unité de commandement<sup>337</sup>.

La dialectique unité-diversité qui traverse l'appareil bureaucratique se traduira dès lors par la construction d'une structure bipolaire. D'un côté, un appareil central d'impulsion et de régulation ; de l'autre côté, des relais périphériques dotés d'une zone de compétence spécialisée (géographique ou fonctionnelle) et articulée à un milieu (local ou professionnel) spécifique<sup>338</sup>. La dynamique centrifuge joue beaucoup plus fortement pour les relais « *périphérique* » (parce qu'assurant le contact avec la société) ou « *administration de terrain* »<sup>339</sup>. Ces relais, non seulement sont placés hors de l'espace bureaucratique central, mais encore s'insèrent dans des espaces sociaux structurés. Ces relais sont indispensables pour communiquer avec l'environnement et rassembler l'essentiel des bataillons de la fonction publique<sup>340</sup>. Dès l'instant où l'Administration entend posséder une emprise réelle sur

---

<sup>334</sup> Cf. les articles 25, 30 et 31 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements en France.

<sup>335</sup> Voir, article 80 du décret D/2012/015/PRG/SGG, portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

<sup>336</sup> M. WEBER, cité par Jacques Chevalier, *ibid.*, p. 323.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 323. Voir également, DEBBASCH (Ch) et autres, « Les adaptations de l'administration », *R.D.P.*, 1980, pp. 141-198 ; BEZIER (L.), « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *R.D.P.*, n° 4, juil.-août 2006, pp. 827-845.

<sup>338</sup> CHEVALLIER (J.), *Science administrative, Op. cit.*, p. 421.

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> En France, 98% des fonctionnaires sont des agents de terrain. Voir, Jacques CHEVALIER, *Sciences administratives, Op. cit.*, p. 334. En Guinée, on assiste à une tendance renversée de la pyramide des cadres

la société, elle a besoin de points d'encrage, de terminaux, d'instruments de contact qui lui permettent d'agir<sup>341</sup>. Sans ces relais, elle serait sourde et aveugle, frappée de paralysie, incapable d'évaluer ou contrôler la situation et faire appliquer ses décisions. C'est pourquoi, l'organisation hiérarchique du pouvoir se complète par des techniques de coordination et de contrôle.

## 2 : Les techniques de coordination et de contrôle

La coordination et le contrôle à la base, analysent les problèmes nouveaux de l'organisation administrative, le Doyen BOCKEL note avec pertinence : « *l'appareil administratif chauffe et se bloque lorsqu'il dépasse les tâches traditionnelles sans associer les hommes, aussi bien ceux qui constituent les rouages de la machine que ceux qui en sont les destinataires* »<sup>342</sup>. En Guinée, en dépit de la relation hiérarchique établie entre l'administration régionale et l'administration préfectorale, force est de reconnaître qu'il subsiste toujours une certaine ambiguïté d'insubordination réelle entre les deux autorités. Le préfet étant le représentant direct du Président de la République et de chacun des ministres dans sa préfecture, les mêmes prérogatives reviennent au gouverneur dans sa région administrative<sup>343</sup>.

En effet, en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret No D / 95 du 06 février 1995 organisant les régions administratives en Guinée, le Gouvernorat est entre autres, le cadre de coordinations et de contrôle des activités des services déconcentrés de l'Etat. L'article 2 du décret confie la direction de la région au gouverneur. L'article 6, fait du Gouverneur, le supérieur hiérarchique des préfets avec pouvoir disciplinaire. Ces derniers à leur tour ont une autorité directe sur les chefs de service des administrations civiles de l'Etat dans leurs circonscriptions conformément à l'article 19 alinéa 2 de l'ordonnance N° 079/PRG/86 du 25 mars 1986, portant réorganisation territoriale en République de Guinée. Cependant, avec la régionalisation annoncée<sup>344</sup>, celle-ci constituera un recul de la déconcentration.

---

supérieurs. V. sur ce point, GUINEE/PNUD, rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration guinéenne, 2011, 98 p.

<sup>341</sup> V. THOMPSON (D. F.), « A la recherche d'une responsabilité du contrôle », *R.F.S.P.*, Vol. 58, n° 6, décembre 2008, pp. 933-951.

<sup>342</sup> A. BOCKEL, *Droit administratif*, *Op. cit.* p. 259.

<sup>343</sup> Voir, la Loi N°27/CTRN/ du 18 août 1994, portant création des Régions administratives de la République de Guinée et le Décret N°004/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant missions et organisation de l'administration préfectorale.

<sup>344</sup> Voir, l'article 134 de la constitution de 2010

Les services généraux de la préfecture sont des services à vocation transversale appartenant à la superstructure de l'administration préfectorale, placée sous l'autorité directe des deux secrétaires généraux de la préfecture<sup>345</sup>. Les directions techniques préfectorales sont de véritables services techniques de la préfecture issus de la déconcentration des services techniques centraux, accomplissant au niveau préfectoral, les missions confiées, aux services centraux<sup>346</sup>. Le décret N°004 a créé six directions préfectorales qui sont organisées par des décrets spécifiques<sup>347</sup>.

Il faut remarquer que dans les faits, le sous-préfet est responsable du maintien de l'ordre public, il est l'officier de l'Etat Civil. Il contrôle et dirige l'action des chefs de village de sa circonscription. Ainsi, l'administration générale de la sous-préfecture est confiée au sous-préfet, directement responsable de sa gestion devant le préfet et le ministre de l'administration du territoire. Représentant du préfet dans sa circonscription, le sous-préfet est aussi représentant, quoique de manière indirecte, du Gouvernement, puisque le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans la préfecture. Le sous préfet n'a qu'une autonomie très réduite dans un système où le pouvoir est fortement centralisé et où les directives émanent le plus souvent du chef de l'Etat lui-même, tout en respectant la hiérarchie administrative.

Quoi qu'il en soit, ces relais constituent l'une des particularités des solutions retenues en vue d'une meilleure coordination de l'action gouvernementale au niveau de la région, des préfectures et sous préfectures par le biais des diverses délégations ou inspections techniques. De manière générale, chaque ministre est représenté au niveau de la région par un service dont la compétence *rationae loci* épouse celle de la circonscription d'administration générale qu'est la région. Ce service porte invariablement le nom de l'inspection régionale, direction régionale<sup>348</sup>. Mais souvent aussi, il arrive que l'importance des activités d'un

---

<sup>345</sup> Le secrétaire général chargé des affaires administratives et le secrétaire général chargé des collectivités décentralisées. V. Loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001 adoptant et promulguant la loi portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics.

<sup>346</sup> Les directions techniques préfectorales sont issues d'un regroupement opéré sur la base d'intervention sectorielle en fonction de la similitude de leurs activités sur le terrain.

<sup>347</sup> Décret N°068/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de l'économie et des finances ; Décret N°067/ PRG/ SGG/ 89 du 23 mars 1989, portant attributions et organisation de la direction préfectorale du développement rural et de l'environnement ; Décret N°069/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de l'urbanisme, de l'habitat, des transports et des travaux publics ; Décret N°069/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de la santé et des affaires sociales ; Décret N°069/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de la jeunesse, de la culture, des arts et des sports ; Décret N°069/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de l'éducation.

<sup>348</sup> Comme la direction régionale des transports, l'inspection régionale de l'éducation.

département ministériel soit telle, que chacune des directions du département ou tout au moins les plus importantes soient déconcentrées au niveau régional. C'est le cas du Ministère d'Etat chargé des finances et le Ministère délégué au budget<sup>349</sup>.

Quant aux prises de contact avec la population, aucun texte ne prescrit au responsable de la préfecture, d'effectuer dans sa circonscription administrative celles-ci. Pourtant la tournée administrative du préfet ou du sous-préfet est devenue systématique ou coutumière dans l'Administration guinéenne. Tantôt, elle prend la forme d'une tournée de prise de contact, au moment de l'entrée en fonction du préfet. Tantôt, elle revêt l'aspect d'une tournée de travail, permettant aux autorités de « *toucher du doigt* », selon leur propre expression, les problèmes concrets qui se posent aux populations<sup>350</sup>. En fait, la tournée administrative, au delà des circuits hiérarchiques, permet à l'autorité préfectorale de s'informer à la source et de vérifier ou contrôler sur le terrain l'acuité des problèmes qu'elle est appelée à résoudre. On peut alors s'interroger sur l'efficacité de mécanisme de consultation et d'information. En effet, il est loisible de constater que si la suite préfectorale comporte souvent des responsables du maintien de l'ordre (commissaire de police, commandant de compagnie, sous-préfet...)<sup>351</sup>, en revanche, on y rencontre que peu rarement les responsable des services techniques directement intéressés par les problèmes concrets de développement : responsable de départements de l'agriculture, de l'éducation, des travaux publics ou de la santé<sup>352</sup>. Le faible niveau de décentralisation administrative du pays (uniquement les Communes urbaines et les Communes rurales), fait des régions et des préfectures, les échelons d'une machine administrative centralisée qui déploie sa « *chape de plomb* » sur l'ensemble du territoire national<sup>353</sup>.

De manière générale, il convient de reconnaître que la technique de coordination administrative est justifiée par plusieurs arguments. Le principale est qu'elle permettrait de contrebalancer les effets de la division du travail et de la spécialisation des tâches, qui menacent en permanence la cohérence de l'action. La hiérarchie apparaît à cet égard comme un moyen de coordonner, par le haut, l'activité des divers segments administratifs. Elle est rendue d'autant plus nécessaire que l'Administration se développe se ramifie, se diversifie, ce

---

<sup>349</sup> Il s'agit des impôts, de l'enregistrement du timbre, du Trésor.

<sup>350</sup> GUINEE/PNUD, rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration guinéenne, *Op. cit.* p. 12.

<sup>351</sup> *Ibid.*

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> *Ibid.* p. 54.

qui accroît en son sein des tendances centrifuges. Comme le soulignait VIVIEN, que : « *grâce à la hiérarchie, le mouvement se transmet de proche en proche, par une chaîne non interrompue d'agents successifs, jusqu'aux extrémités les plus réelles du territoire* »<sup>354</sup>.

En outre, le contrôle administratif et financier constitue sans doute une partie intégrante du contrôle interne de l'Administration d'Etat.

## **SECTION II : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER**

Le dispositif traditionnel des finances publiques en vigueur en Guinée comme dans la plupart des pays francophones d'Afrique, est caractérisé par quelques principes fondamentaux qui s'inspirent du droit budgétaire français, au rang desquels on distingue la séparation des fonctions de l'ordonnateur de celles du comptable ainsi que la répartition du processus de la dépense en deux phases distinctes et consécutives, notamment la phase administrative, dont la responsabilité incombe à l'ordonnateur, qui comporte trois étapes : l'engagement, la liquidation, et l'ordre de paiement (ordonnancement ou mandatement), la phase comptable, dont la responsabilité incombe au comptable et qui comprend les contrôles relatifs à la régularité de l'ordre de paiement et la comptabilisation de l'opération. Il faut alors distinguer les différentes phases (processus) à travers les autorités et agents responsables (Paragraphe I) et démontrer la superposition des institutions de contrôle (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : Le processus du contrôle administratif et financier**

Les opérations définies au règlement général de la gestion budgétaire et de comptabilité publique sont placées sous la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables publics. Il est interdit à toute personne non pourvue d'un titre légal d'exercer des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier ou de comptable public, sous peine de poursuites prévues par la loi. Leurs interventions s'inscrivent suivant des phases : administrative (A), comptable (B) et les contrôles du contrôleur financier (C).

#### **A : La phase administrative du contrôle**

L'intervention de l'ordonnateur peut varier suivant le processus de l'exécution des recettes, des dépenses ou de trésorerie, de financement ou de patrimoine<sup>355</sup>. Sur le plan de

---

<sup>354</sup> GRY (Y.), « Yves Weber et la fonction publique territoriale », *R.F.D.A.*, mars-avril 2006, pp. 229-446. VIVIEN cité par Jacques CHEVALIER, *science administrative, op. cit.*, p. 322.

l'exécution des recettes, seules les recettes budgétaires de l'Etat définies à l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>356</sup> peuvent être perçues. La perception de toute autre recette est interdite. Au niveau des dépenses, avant d'effectuer l'engagement<sup>357</sup>, l'ordonnateur<sup>358</sup> doit vérifier si un crédit auquel on peut imputer la dépense correspondante a été ouvert, donc a été approuvé et s'il y a bien compatibilité entre la nature des dépenses envisagées et le crédit auquel on se propose de les imputer. L'engagement fait l'objet d'un contrôle exercé par la Direction Nationale du Contrôle Financier au vu de la réglementation en vigueur et des pièces justificatives prévues dans la nomenclature établie par arrêté du Ministre chargé des finances<sup>359</sup>. La liquidation (ou vérification) est l'étape où l'administrateur de crédit contrôle la validité de l'obligation ainsi contractée et détermine le montant dû. Les liquidations sont soumises aux lois de finances, lorsque le montant de la liquidation finale diffère de celui de l'engagement initial, il doit aussitôt être procédé sur les crédits ouverts selon le cas, soit à un engagement complémentaire, soit à une réduction d'engagement.

En dehors des cas d'avances ou acomptes expressément autorisés par le code des marchés publics, aucune liquidation ne peut être effectuée avant service fait<sup>360</sup>. L'ordonnancement est l'étape où l'ordonnateur donne l'ordre au trésor (qui est le Comptable Public) de payer la somme due (déterminée lors de l'étape précédente) après avoir reçu l'autorisation du contrôleur financier. Ainsi, conformément au règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique, les titres de paiement et les pièces qui les justifient doivent être revêtus du visa du service du contrôle financier concerné. Le nombre et la nature

---

<sup>355</sup> En matière de recette, l'ordonnateur constate les droits de l'Etat, liquide et émet les titres de perceptions correspondants. En matière de dépense, il procède aux engagements, liquidations et ordonnancements. En matière de trésorerie et de financement, il prend les décisions d'emprunt, d'émission de titre, de prêt, d'avance, de cession d'actifs et mouvements de fonds. En matière de patrimoine, il émet les ordres de mouvement affectant les biens de l'Etat.

<sup>356</sup> Voir, la loi L/2012/ CNT portant LOLF en son article 18 qui dispose que les recettes budgétaires de l'Etat sont constituées des :

- Recettes fiscales comprenant les impôts, les taxes, droits et autres prélèvements obligatoires hormis les cotisations de sécurité sociale ;
- Dons legs et fonds de concours, y compris ceux provenant des bailleurs de fonds internationaux ;
- Autres recettes comprenant les revenus de la propriété, les ventes de biens et services, les amendes, pénalité et confiscations, les transferts volontaires autres que les dons, et recettes diverses.

<sup>357</sup> L'article 18 du Règlement général fait une distinction entre l'engagement budgétaire de la dépense publique qui consiste à réserver des crédits qui seront nécessaires au paiement de la dépense et l'engagement juridique de la dépense publique qui est l'acte par lequel, l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

<sup>358</sup> Aux termes de l'article 79 du règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et dépenses inscrites au budget de l'Etat.

<sup>359</sup> *Ibid.*, article 19

<sup>360</sup> *Ibid.*, articles 20

des pièces justificatives sont signalés sur le titre de paiement, dans le cas où elles doivent accompagner les mandats. Il existe également une phase comptable du contrôleur.

### **B : La phase comptable du contrôle**

Les comptables publics sont tenus d'exercer d'importants contrôles en matière de recettes, des dépenses, en matière de trésorerie et de financement en matière de gestion patrimoniale. En matière de recettes, le contrôle vise la régularité de l'autorisation de percevoir des recettes mais aussi, la mise en recouvrement et de la liquidation des créances ainsi que de la régularité des créances, des réductions et des annulations de titre de recettes, dans la limite des éléments dont ils disposent. Dans le cadre des dépenses, le contrôle porte sur la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de l'assignation de la dépense, de l'exacte imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de la validité de la dette portant sur : la justification du service fait, résultant de la certification délivrée par l'ordonnateur ainsi que des pièces justificatives produites. Son contrôle porte aussi sur l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations ou visas réglementaires prescrits par la réglementation, l'application des règles de prescription et de déchéance, du caractère libératoire du paiement, notamment la vérification de l'existence d'éventuelles oppositions.

En matière de trésorerie et de financement, le contrôle porte sur la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la validité de la base légale, réglementaire ou contractuelle du mouvement ordonné. Concernant enfin la gestion patrimoniale, il ya lieu de noter le contrôle de la prise en charge à l'inventaire des actifs financiers acquis, de la conservation des droits, privilèges et hypothèques, des immobilisations incorporelles et corporelles.

Au regard de la détermination de ces différentes compétences du comptable public, on peut estimer que si les mandats de paiement qui lui sont transmis par l'ordonnateur lui paraissent entachés d'irrégularité, le comptable public est, après en avoir demandé la régularisation et que la régularisation n'a pas été effectuée, tenu de refuser le paiement. Il en est de même lorsqu'un comptable public a pu établir que les certifications délivrées par les ordonnateurs sont inexactes. Dans ce cas, le comptable public est tenu d'adresser à l'ordonnateur, avec copie au Ministre chargé des finances, une déclaration écrite et motivée de son refus de payer, accompagnée des pièces rejetées. En cas de désaccord persistant entre

le comptable et l'ordonnateur, ce dernier peut saisir le Ministre chargé des finances du dossier litigieux. Après examen du dossier, et s'il apparaît que le refus n'est motivé que par l'omission ou l'irrégularité des pièces justificatives, le Ministre en question peut réquisitionner le paiement par ordre écrit adressé au comptable public. Ce dernier procède alors au paiement sans délai, et joint au mandat de paiement contesté une copie de sa déclaration de refus et l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Une copie de l'ensemble du dossier est adressée à la Cour des comptes. Dans ce cas, le comptable public cesse d'être responsable personnellement et pécuniairement de la dépense ainsi payée. Toutefois, un comptable public ne peut déférer à aucune réquisition lorsque son refus de paiement est motivé par une indisponibilité de crédits, l'absence de justification du service fait et le caractère non libératoire du paiement<sup>361</sup>.

Le paiement est l'étape finale. Elle a lieu lorsque le Trésor (qui est le comptable public) décide de payer la dépense après que ses agents aient vérifié si l'objet de la dépense est régulier et si le paiement est libératoire. A cet effet, l'article 22 du règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique est sans ambiguïté : aucune dépense ne peut être imputée sur un crédit si sa destination est sans rapport avec la nature de ce crédit<sup>362</sup>. En effet, les comptables du Trésor sont seuls responsables des paiements assignés sur leur caisse ou effectués pour le compte d'autres comptables publics.

S'agissant des opérations de recettes, elles sont liquidées préalablement à leur recouvrement. La liquidation a pour objet à ce niveau de déterminer le montant de la dette des redevables. Elle donne lieu à l'établissement d'un titre de recette ou d'un acte formant titre, intitulé selon la nature du produit « rôle », « bulletin de liquidation » ou « titre de perception ». Le décret n°D/2012/015/PRG/SGG n'est pas explicite sur les modes de perception des recettes contrairement au décret abrogé du 9 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique. Ce qui laisse entendre que les règlements ou recouvrements sont faits par versement d'espèces, par remise de chèques bancaires ou postaux ou encore par versement ou virement à un compte ouvert au nom du comptable public chargé du recouvrement. En principe, ces caractéristiques ont l'avantage de faire intervenir un retour

---

<sup>361</sup> Voir, l'article 72 du décret n°D/2012/015/PRG/SGG.

<sup>362</sup> Le paiement doit être effectué avant la fin de l'exercice budgétaire, au cours duquel la dépense a été engagée. Toutefois, s'agissant des dépenses d'investissement, le paiement peut se faire au-delà de cette limite.

d'informations à travers un ensemble de contrôles, étant donné que l'information provenant d'une source permet de contrôler celle qui provient d'une autre source.

Ces contrôles peuvent être *a priori* ou *a posteriori*. L'essentiel du contrôle *a priori* repose sur les contrôles financiers et comptables centralisés<sup>363</sup> en général au niveau du ministère des finances. On comprend aisément que le contrôle du comptable porte sur la régularité de l'assignation de la dépense (l'accréditation de l'ordonnateur et l'assignation de la dépense), l'existence de crédits disponibles, l'imputation de la dépense, la validité de la créance (la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la production des justifications,...), la régularité en la forme des pièces justificatives, l'application des lois et règlements financiers, l'observation des dispositions particulières à certaines dépenses et l'absence d'opposition au paiement.

Les différentes phases du contrôle étudiées sont l'objet de contrôles exercés par les institutions internes en vue d'assurer la régularité du processus *a priori*, *a posteriori*, de manière concomitante ou permanente. Dans la chaîne de contrôle administratif et financier, le contrôleur financier joue un rôle essentiel.

### **C : Les contrôles du contrôleur financier**

L'intervention du contrôleur financier se manifeste sur un triple plan de l'information, de la gestion (contrôle *a priori* en matière de visa ou d'avis), et de l'appréciation de l'exécution des décisions financières. Au contrôle permanent sur pièces et sur place s'ajoutent des analyses sectorielles, des rapports, des propositions de réforme, etc. Le contrôleur financier exerce des contrôles *a priori* et *a posteriori* des opérations de dépenses budgétaires de l'Etat. Il tient la comptabilité budgétaire afin de suivre la consommation des crédits et de déterminer la disponibilité des crédits pour de nouveaux engagements de dépenses. Il contrôle le respect des plafonds d'emplois. En outre, il évalue *a posteriori* les résultats et performances des actions par les ordonnateurs au moyen de leurs crédits budgétaires et au regard des objectifs de politiques publiques.

---

<sup>363</sup> Ces contrôles, au niveau de l'engagement et de l'ordonnancement, sont respectivement effectués par le contrôleur financier, un agent, qui appartient au ministère des finances et qui exerce ses fonctions au sein des ministères d'exécution, et par le comptable public qui est un agent de la direction générale de la comptabilité publique.

Le contrôleur financier exerce les contrôles préventifs essentiels conformément aux articles 68, 69 et 70 du décret D/2012/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique et les articles 45 du décret D/93/100/PRG/SGG fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements publics administratifs. Les contrôles *a priori* exercés par les contrôleurs financiers portent sur les opérations budgétaires des ordonnateurs auprès desquels ils sont placés. Tous les actes des ordonnateurs à incidence financière, notamment ceux portant engagement de dépenses, sont soumis au visa préalable du contrôleur financier. Les actes d'engagement sont examinés non seulement au regard de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier figurant dans les lois et règlements, mais également à l'égard de leur conformité avec les autorisations parlementaires, voire les conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur l'équilibre et la soutenabilité du budget de l'Etat.

Il ressort en particulier de l'analyse de l'article 68 de ce même décret de 2012, que tout engagement ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir préalablement obtenu le visa du contrôleur financier. Les engagements, non revêtus de son visa sont nuls et de nul effet. Il peut se faire communiquer par l'ordonnateur, pour information, tout document ou étude à caractère économique, financier, statistique ou comptable. Le contrôle financier porte sur :

- l'exactitude de l'imputation budgétaire ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'exactitude mathématique des opérations et la conformité de la dépenses aux prescriptions de la loi de finances concernée (concordance du numéro de compte, différents codes).

Ce contrôle vise aussi la mise en conformité des inscriptions sur la demande d'engagement financier, à celles de la facture *pro forma* et du bon de commande, tout comme la conformité de la demande d'engagement au programme d'emploi et au budget d'exécution. Dans le même cadre, l'exécution des formalités préalables est exigée par la réglementation des marchés publics. En matière de disponibilité des crédits, le contrôleur financier vérifie le respect des plafonds de régulation périodique<sup>364</sup>. En somme, ces contrôles portent essentiellement sur la régularité de la dépense et aucun ne s'exerce, en principe, ni sur l'opportunité ni sur la performance de la dépense.

---

<sup>364</sup>Dans la plupart des cas, ces plafonds sont autorisés trimestriellement par arrêté du ministre chargé du budget portant ouverture des crédits.

L'un des aspects novateurs de la nouvelle réglementation est l'extension du contrôle sur le respect par l'ordonnateur du plafond des emplois rémunérés par l'Etat, autorisés par le ministère auprès duquel il est placé. A cet effet, lui sont transmis par l'ordonnateur, tous les projets d'actes juridiques ou décision administrative, préalablement à leur signature, tendant au recrutement d'agents quels qu'en soient le statut, le grade et les modalités. Le contrôleur financier est tenu dans ce cas, de refuser d'approuver tout acte, s'il apparaît que le ou les recrutements envisagés dépassent le nombre d'emplois disponibles à la date du recrutement. Pour assurer un décompte permanent des effectifs en place, l'ordonnateur doit informer régulièrement, par transmission de copies des actes et pièces pertinentes, au contrôleur financier des départs d'agents par la mise à la retraite, fin de contrat, démission ou quelle qu'autre cause que ce soit. Ce dernier ne rend compte qu'au ministre chargé des finances<sup>365</sup>.

Si dans le décret N°D/2000/061/PRG/SGG, le rôle du contrôleur financier se résumait à viser le projet du budget et les comptes de résultat avant leur transmission au ministre chargé des finances et à formuler tout avis et observation sur les documents qui lui sont présentés, les pouvoirs du contrôleur financier se trouvent renforcés au regard de l'article 70 du décret D/2012/015/PRG/SGG. Ainsi, si les décisions, en matière de crédits ou d'emplois, qui lui sont soumises par l'ordonnateur lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur financier est tenu de refuser son visa. Il en est de même lorsqu'il a pu établir que les certifications délivrées par les ordonnateurs sont inexactes. En cas de désaccord persistant entre le contrôleur financier et l'ordonnateur, ce dernier peut saisir le Ministre chargé des finances du dossier litigieux. Le Ministre chargé des finances peut, après examen de l'ensemble du dossier, accorder par écrit son visa, en lieu et place du contrôleur financier. La copie de sa décision est transmise sans délai à la Cour des comptes. Dans ce cas d'espèce, la responsabilité personnelle du Ministre chargé des finances se substitue à celle du contrôleur financier. Une multitude d'institutions internes de contrôles administratif et financier se superposent dans l'armature institutionnelle guinéenne.

---

<sup>365</sup> Voir, l'article 85 du règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

## **Paragraphe II : La superposition des institutions internes de contrôle administratif et financier**

Le contrôle administratif et financier est interne à l'Administration. Il est exercé par ses propres fonctionnaires et organes. En Guinée, ce type de contrôle s'exerce *a priori*, *a posteriori*, de manière inopinée ou permanente par un ensemble de structures. D'où, l'éventail des structures classiques de contrôle (A) et les nouvelles structures de contrôle (B).

### **A : L'éventail des structures classiques de contrôle**

Le contrôle financier à l'intérieur de l'Administration de l'Etat est strictement rattaché au contrôle administratif. Les autorités qui exercent un contrôle particulièrement financier ne peuvent à proprement parler l'accomplir, sans vérifier en même temps la régularité formelle et substantielle des actes qui leur sont soumis. Les institutions dont nous mettons en relief dans la présente étude demeurent classiques dans l'armature institutionnelle : L'Inspection générale d'Etat (IGE) (1), l'Administration et le Contrôle des Grands Projets (ACGP) (2), l'Agence Nationale de lutte contre la Corruption et de la Promotion de la Bonne Gouvernance (3) constituent des structures classiques relevant de la Présidence de la République. D'autres institutions classiques de contrôle comme, l'Inspection Générale de l'Administration Publique (IGAP) (4), les services du ministère de l'économie et des finances (5), et les autres inspections ministérielles (6) opèrent également des contrôles à des degrés différents.

#### **1 : L'Inspection Générale d'Etat (IGE)**

L'IGE rattachée à la Présidence de la République par le décret n°D/2012/132/PRG/SGG du 12 décembre 2012, procède de la suppression du Ministère du contrôle économique et financier<sup>366</sup>. L'IGE est simultanément autonome à l'égard des autres services administratifs et départements ministériels, dans la mesure où elle n'est organiquement rattachée qu'au seul Secrétariat à la Présidence de la République et placée sous l'autorité du Président de la République. Cette solution reste incontestablement la

---

<sup>366</sup> Il convient de noter que l'IGE était une Direction Nationale du Ministère du Contrôle Economique et des Audits qui fut supprimé puis ressuscité par le Décret N°D/2010/128/PRG/SGG du 22 juin 2010 portant attribution et organisation du Ministère du Contrôle Economique et des Audits. Ensuite, elle a été maintenue dans le même statut suivant le Décret N°D/2011/094/PRG/SGG du 18 mars 2011, portant attributions et organisation du Ministère du Contrôle Economique et financier. Enfin, ce ministère vient d'être supprimé suivant le dernier remaniement partiel du Gouvernement intervenu en 2012.

meilleure, compte tenu de l'objet de la mission de l'IGE, des obstacles psycho-sociologiques qu'elle est appelée à surmonter dans son accomplissement, et de la signification indirectement politique de son intervention. Le choix qui a présidé à l'adoption d'un tel système résulte d'une vision d'ensemble de l'organisation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'Etat, qui ne diffère pas de façon fondamentale de ce que l'on peut rencontrer dans d'autres pays africains francophones (Sénégal, Cote d'Ivoire, Cameroun...<sup>367</sup>).

En Guinée, IGE a une compétence universelle et horizontale<sup>368</sup>. Sa mission qui dépasse les frontières du contrôle, *stricto sensu*, couvre aussi les études et conseils, des activités d'enquête, de prévention et de détection, de gestion de programmes, d'arbitrages. Elle s'assimile aussi à une institution de relation de coopération internationale<sup>369</sup>. Elle intègre également les aspects habituels du contrôle dans les domaines suivants :

- le contrôle de tous les services publics de l'Etat ;
- l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent les fonctionnements administratif, financier et comptable.

Elle identifie les mesures susceptibles de limiter et d'abaisser les coûts de fonctionnement des structures de l'Etat, de manière à améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité de la gestion desdites structures. Dans le même sens, elle procède à l'évaluation des procédures au niveau des structures de l'Etat dans les domaines de la gestion économique et financière, de contrôle, l'inspection et de la comptabilité. Elle contrôle et évalue des administrations financières, de manière à contribuer à accroître la capacité de mobilisation des ressources budgétaires, et prépare les normes publiques de vérification comptable.

---

<sup>367</sup> (J.M.) BRETON, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement)*, Bibliothèque Africaine et Malgache, T. XXIX, Paris, L.G.D.J., 1978, XIII et p. 191.

<sup>368</sup> A ce titre, l'IGE a pour mission le contrôle et l'inspection de la gestion de l'ensemble des services publics de l'Etat, quel que soit leur mode de gestion ou leur localisation géographique, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des programmes et projets publics de développement, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et de toutes autres entités bénéficiant du concours de l'Etat soit à titre de prêt, de subvention, de garantie ou d'aval, ainsi que des administrations des services militaires et paramilitaires, au besoin avec la participation de l'inspection générale des armées. Elle s'étend aussi aux relations entre l'Etat et les entités soumises au contrôle. Voir article 80 du décret n°D/2012/124/PRG/SGG du 08 novembre 2012.

<sup>369</sup> Ce passage révèle la compétence générale de l'IGEE : Evaluer la performance des politiques publiques, donner son avis sur les projets de lois, ordonnances, décrets, règlements, instructions et autres affaires qui lui sont soumises par le Président de la République, voir article 1 du décret n°D/2012/124/PRG/SGG du 08 novembre 2012. Elle s'étend aussi à l'identification des mesures susceptibles de limiter et d'abaisser les coûts de fonctionnement des structures de l'Etat, de manière à améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité de la gestion desdites structures. Elle procède au contrôle des projets d'investissements publics, à l'arbitrage à l'occasion des contentieux en gestion économique et financière qui opposent les services de l'administration publique, les entreprises et sociétés d'Etat, ainsi que les sociétés d'économie mixte ou les sociétés à participation financière de l'Etat. L'IGE est chargée également de promouvoir des relations de coopération avec les institutions et/ou associations étrangères de contrôle.

L'IGE a donc pour mission le contrôle supérieur de la gestion des services publics et parapublics<sup>370</sup>. Son statut organise à la fois un contrôle de régularité et un contrôle d'opportunité des opérations financières des collectivités publiques et de leurs établissements. Elle couvre le contrôle de performance, le contrôle budgétaire, l'évaluation des systèmes de contrôle interne, l'évaluation des procédures de travail. En ce sens, elle contrôle la gestion optimale du patrimoine et du portefeuille de l'Etat et procède à l'évaluation des procédures au niveau des structures de l'Etat, dans les domaines de gestion, de contrôle, d'inspection et de comptabilité. En outre, L'IGE veille au bon fonctionnement et à l'amélioration des systèmes d'information de gestion des services publics, la lutte contre la fraude et la corruption.

Le contrôle qu'elle exerce sur les sociétés d'économie mixte porte sur l'utilisation des biens et ressources publiques mis à leur disposition par l'Etat ou les collectivités locales. Le respect de l'objet social tel que mentionné dans les statuts et conventions d'établissement rentre aussi dans leur domaine de compétence. Son contrôle porte autant sur le respect des obligations de ces sociétés envers l'Etat et les collectivités territoriales que sur l'évaluation de l'incidence de leurs activités sur l'environnement local ou national. En vue de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son fonctionnement, le contrôle exercé par l'IGE sur les services de l'administration judiciaire porte sur la gestion du personnel, des moyens financiers, des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat.

La tâche des inspecteurs d'Etat n'est pas facile à assumer. Pour que la portée de leurs actions soit significative, son décret de création prévoit que les autorités à tous les niveaux sont tenues d'apporter leur coopération, aide et assistance à leur mission. Dans l'exercice de leurs fonctions, ces inspecteurs bénéficient normalement des prérogatives les plus larges, sans qu'aucune entrave ne puisse de quelque manière y être apportée : droit de visite, de communication, de réquisition etc. Ainsi, dans le cadre des missions, ils ont accès à tous les locaux, espaces, équipements, intéressant la bonne réalisation de la mission. Ils sont habilités à se faire communiquer toutes informations écrites ou verbales qu'ils jugent utiles et peuvent convoquer toute personne concernée par l'objet de la mission. Formellement, le droit d'investigation des inspecteurs ne souffre d'aucune restriction<sup>371</sup>. Par ailleurs, la régularité

---

<sup>370</sup> Voir, l'article 2 du décret n°D/2012/124/PRG/SGG du 08 novembre 2012.

<sup>371</sup> Ils ont le pouvoir d'examiner la comptabilité des comptables, des administrateurs et des ordonnateurs, de vérifier inopinément les caisses, celui de pénétrer, sans entrave dans tous les bureaux, et services, magasins,

s'apprécie également par rapport à la destination finale des moyens engagés<sup>372</sup>. C'est pour dire que les vérifications cherchent à établir si les bénéficiaires des sommes d'argent débloquées en sont les vrais destinataires, et s'ils le sont dans toute la proportion indiquée dans les documents comptables. Car, une chose est de respecter les conditions prescrites par les textes, une autre est de mesurer qu'il n'y a pas fraude, quant à la réalité des versements ou du service fait<sup>373</sup>.

De nombreux exemples nous montrent que les crédits initialement débloqués pour la construction d'hôpitaux, d'écoles, d'universités ou de simples rénovations, ou l'achat de matériel, puissent être détournés lors du circuit officiel, dans leur intégralité ou en partie<sup>374</sup>. C'est surtout dans ce domaine que les inspecteurs d'Etat rencontrent plus de difficultés : dénouer les énigmes des utilisations occultes des crédits budgétaires<sup>375</sup>. En effet, l'Administration guinéenne semble être un haut lieu du crime organisé, en matière économique et financière<sup>376</sup>. C'est pourquoi, dans leur pouvoir de vérification et de contrôle, les inspecteurs d'Etat sont en droit d'examiner les documents budgétaires des services, faisant l'objet de leurs investigations. Tous les documents budgétaires et comptables doivent leur être présentés dans leur chronologie, en vue de recueillir les données relatives aux montants des crédits, dépenses pour dresser leurs évolutions. Les dépenses, des sondages sur les articles ou les postes budgétaires les plus sensibles (fournitures de bureaux, produits d'entretien, documentation, réparation, investissement, carburant, pièces de rechange, frais de réception, eau, électricité, téléphone ...) et l'examen des factures, des modes de paiement et des bordereaux de livraison sont absolument indispensables selon une planification du temps qu'il faille se donner entièrement pour mener à bon port la mission prescrite.

---

prison, chantiers, hôpitaux etc.. En plus, lorsqu'ils le jugent utile, ils peuvent procéder contradictoirement à la constatation des effectifs et au recensement de matériels et approvisionnement en tous genres de commande et les factures.

<sup>372</sup> LEVY (D.), *Aspects généraux du contrôle*, Sirey, ouvrage collectif, traité des sciences administratives, 1988, p. 258.

<sup>373</sup> MEININGER (M-Ch.), *Gouvernance : concept et application*, éd. IISA, 2012, p. 459.

<sup>374</sup> Dans le cadre de la décongestion de l'université Gamal Abdel Nasser de Conakry en 2004, les autorités ont jugé nécessaire de créer une autre université dans la haute banlieue à Sonfonia (Ratoma). Au lieu de construire une nouvelle université, l'option fut la rénovation de l'ancienne école de police. Un montant de 10 milliards fut débloqué, mais la quantité et la qualité des réalisations qui y ont faites ne reflètent pas le montant en cause. Seulement on peut noter le renouvellement des peintures et plafonds. De même les audits organisés par le CNDD au lendemain de sa prise effective du pouvoir en 2009 ont révélé beaucoup de scandales : construction de routes, de centres de santé fictifs. Voir [www.aminata.com](http://www.aminata.com) du 13 juin 2009.

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> Voir l'affaire de 13 milliards de francs guinéens détournés en juillet 2012 entre la Banque Centrale et le ministère des finances [www.guineeconakry.com](http://www.guineeconakry.com) du 30 juillet 2012.

Le rôle de l'IGE dans le respect de la discipline budgétaire relève d'un contrôle *a posteriori* qui s'attache à remonter les différentes étapes du processus budgétaire, des engagements de dépenses à leurs paiements. A ce titre, elle exerce un contrôle sur :

- l'administrateur de crédits, le gestionnaire comptable ;
- le dépositaire comptable éventuellement ;
- l'inspecteur des opérations financières, le contrôleur régional et l'inspecteur des affaires administratives.

Toutes ces autorités sont soumises au respect des règles de la comptabilité publique, du plan comptable et celles énoncées par les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'exécution des opérations financières des collectivités publiques et de leurs établissements.

On peut indiquer à juste titre que la liste des interventions auxquelles peuvent donner lieu les missions est suffisamment large pour pouvoir être considérée comme exhaustive. L'inspection est chargée « *de constater et de vérifier..* », « *d'examiner...* », « *d'apprécier...* », « *de proposer...* ». Ce sont là les différents aspects de l'exercice de la fonction de vérification et de contrôle *stricto sensu*, quel que soit le domaine considéré. Il s'agit du respect de l'application des normes législatives et réglementaires de l'examen de la qualité du fonctionnement des services ou de l'utilisation des deniers publics. A ceux-ci, il faut ajouter la détermination de normes dans un but de rationalisation de l'action administrative, susceptible de permettre de simplifier et d'améliorer la qualité des services, de réduire les coûts de fonctionnement et de façon plus générale d'en renforcer l'efficacité.

Il peut également être confié à l'IGE des missions spécifiques d'étude ou d'enquête, sur la base de prérogatives identiques. De même, tout projet, de quelque nature que ce soit, peut lui être soumis par le Chef de l'Etat aux fins d'examen préalable. L'inspection déborde alors le cadre de ses fonctions originelles, pour jouer le rôle d'un véritable organe de conseil de l'exécutif, à vocation consultative, en matière administrative et financière. Si la Présidence de la République joue véritablement le jeu, son rôle effectif peut alors être extrêmement important, en ce qu'elle est appelée à participer directement à la rationalisation du travail administratif. Elle bénéficie à cet effet d'informations plus étendues que d'autres organes collectifs à vocation explicitement (Conseil Economique et Social), ou implicitement (Assemblée nationale) consultative.

Ajoutons *in fine*, que l'IGE doit également s'intéresser aux suites données aux propositions formulées dans les rapports, dès lors qu'elles ont été approuvées par le Président

de la République, et pour autant qu'il a concrètement décidé de la « diffusion » à leur donner. Son rôle ne s'arrête donc pas avec la rédaction des rapports d'inspection, mais suppose également une information du Chef de l'Etat au « second degré » pourrait-on dire, en ce qu'elle doit également lui faire part des carences constatées à ce titre ou, au contraire des résultats obtenus. Une telle disposition ne peut que renforcer l'efficacité théorique du contrôle.

Le second élément de contrôle classique sous la tutelle du Président de la République est l'Administration et le Contrôle de Grands Projets et des Marchés Publics.

## **2 : L'Administration et Contrôle des Grands Projets et des Marchés Publics (A.C.G.P.M.P.)**

Cette structure est classique dans le système de contrôle guinéen. Elle a connu une redéfinition de ses attributions, organisation et fonctionnement en 2000<sup>377</sup>. Aujourd'hui, elle est régie par le décret D/2012/132/PRG/SGG, portant organisation de la Présidence de la République. Elle demeure dans le maillon du contrôle une structure spécifique. Sa place dans la structure du contrôle tient d'une part, à sa compétence matérielle et d'autre part, à son rôle dans le contrôle des projets de grandes envergures sollicitant des moyens énormes<sup>378</sup>. En effet, elle est placée sous la tutelle présidentielle mais rattachée par délégation au Ministre Directeur de Cabinet<sup>379</sup>. Mais, contrairement à l'IGE, elle jouit d'une autonomie organique et financière qui lui assure une certaine indépendance par rapport aux autres structures de contrôle et vis-à-vis de l'administration active.

En outre, on peut qualifier le contrôle de l'ACGPMP comme étant un « contrôle général et complet » sur toutes les grandes réalisations. Il s'agit ainsi des projets publics dont le coût d'investissement est égal ou supérieur à un milliard de franc guinéen. La dénomination « grands projets » peut être trompeuse après toute analyse de ses attributions. Il ne s'agit pas que des projets, mais sa compétence de contrôle s'étend également sur toutes les phases de réalisation, d'exécution et de la fin des travaux<sup>380</sup>. En amont, L'ACGPMP réalise ou fait

---

<sup>377</sup> V. le décret D/2000/71/PRG/SGG du 24 août 2000, portant redéfinition de des attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'ACGPMP.

<sup>378</sup> Conformément à l'article 75 al. 1 du décret D/2012/132/PRG/SGG décret D/2012/132/PRG/SGG, portant organisation de la Présidence de la République, elle a pour mission la maîtrise des grands projets, marchés publics et délégation de service public sur l'ensemble du cycle-projet.

<sup>379</sup> *Ibid.* article 74.

<sup>380</sup> Voir l'article 75 al. 1 du décret D/2012/132/PRG/SGG, portant organisation de la Présidence de la République.

réaliser les études techniques, économiques et financières de la faisabilité des projets, assure la réalisation des procédures de passation des marchés d'études<sup>381</sup>. Elle exerce une mission de contrôle et de supervision de fournitures et de travaux. Au-delà de la réalisation des travaux qu'elle assure, l'ACGPMP gère les contentieux liés à l'exécution des projets et programmes d'investissements publics. En tant que membre statutaire, aux Conseils d'Administration des sociétés d'économie mixte, qui réalisent les projets d'investissements publics, stratégiques, ou à participation publique, l'ACGPMP participe aux opérations de restructuration ou de privatisation desdites entreprises.

A côté de cette compétence d'ordre général, il ressort de l'analyse du statut de l'A.C.G.P.M.P., des compétences d'ordre spécifique qui découlent bien entendu des compétences générales. Il s'agit des missions d'études et de maître d'œuvre. Elle assure les missions d'études relatives aux projets d'investissements et aux études économiques et financières. Il lui incombe alors l'élaboration du programme d'investissements publics et l'inscription dans ce programme, des projets de développement des ministères techniques, organismes publics et collectivités décentralisées. Elle évalue les offres pour le compte de la Commission Nationale des Marchés Publics après avoir effectué toute la phase de réalisation ou de finalisation des termes de références, des études, la préparation des dossiers d'appel d'offre et la réception des soumissions. Elle est chargée dans le même cadre, de conduire le processus de mise en forme des contrats en sa qualité de maître d'œuvre public, avec les bureaux adjudicataires. Elle suit également l'exécution des études techniques, économiques et financières des projets d'investissements publics.

Après cette phase procédurale, en sa qualité de maître d'œuvre public, elle assure le suivi technique et financier de l'exécution des travaux par des missions de chantier et de rapports d'avancement élaborés périodiquement par les consultants. Sur le plan financier, il procède à la vérification, à la comptabilisation et à la mise en paiement des décomptes certifiés par le maître d'œuvre délégué<sup>382</sup>. Pour lui faciliter cette tâche, le ministre de l'économie et des finances est chargé de lui déléguer ses pouvoirs de signature des demandes de retrait de fonds. Après les travaux et conformément aux textes d'application du code des marchés publics, l'A.C.G.P.M.P. procède à la réception des ouvrages et en même temps peut

---

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> *Ibid.*, article 75 al. 6.

faire une évaluation *ex post* des projets. L'opérationnalisation de cette structure peut être une source de contrôle efficace dans le système actuel de contrôle en Guinée.

L'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et de Promotion de la Bonne Gouvernance fait également partie de ces structures classiques.

### **3 : L'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et de Promotion de la Bonne Gouvernance (ANCLPG)**

Cette agence est un organisme spécialisé de la Présidence de la République, directement rattaché au Président de la République<sup>383</sup>. Elle a pour mission d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique nationale de bonne gouvernance et de conduire les activités de prévention, de détection et de répression de la corruption et les pratiques assimilées<sup>384</sup>. Son domaine de compétence s'étend à toutes les structures et entités publiques ou privées quelque soit le mode de gestion, d'organisation ou de localisation géographique. Les difficultés rencontrées notamment dans la gestion financière de l'Etat ne sont pas étrangères à la création de l'ANCPG. Ses interventions annuelles sont orientées sur le renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles, au niveau des structures centrales, décentralisées et autres entités publiques ou privées<sup>385</sup>. Elle est appelée, à cet effet, pour atteindre ses objectifs, d'élaborer chaque année un bilan réaliste et réalisable avec les indicateurs objectivement vérifiables au point d'achèvement<sup>386</sup>. Ce bilan doit tenir compte des préoccupations de tous les acteurs concernés par la gouvernance (Administration, secteur privé, société civile, média) tout comme celles des partenaires au développement. En plus du rapport annuel destiné au Président de la République, l'Agence intervient dans les activités de sensibilisation et de prévention ; elle joue donc un véritable rôle d'éducateur. Sur ce plan, elle marque une différence fondamentale avec les autres structures de contrôle rattachées à la Présidence.

Contrairement aux autres structures, elle donne une large diffusion aux résultats de ses enquêtes par la publication et à l'occasion des séances de sensibilisation et de la prévention<sup>387</sup>. Elle organise des émissions interactives à la radio publique et les radios privées sur les déterminants et les méfaits de la corruption sur les conditions des populations et les

---

<sup>383</sup> Voir article 66 du décret D/2012/132/PRG/SGG, portant organisation de la Présidence de la République.

<sup>384</sup> *Ibid.* article 72.

<sup>385</sup> V. Rapport annuel de l'ANCL de décembre 2012, 213 p. [www.gouv.gn.org](http://www.gouv.gn.org), consulté le 12 janvier 2013.

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>387</sup> *Ibid.*

investissements privés productifs, ainsi que les techniques et les stratégies de mobilisation citoyenne contre le phénomène (audit social)<sup>388</sup>.

Par ailleurs, certains pays disposent d'une Inspection Générale des Services et Emplois Publics, rattachée au Ministre en charge de la Fonction publique dont la mission consiste à la vérification d'une bonne application des textes régissant les carrières et la promotion dans la fonction publique. En Guinée, il y a plutôt une Inspection Générale de l'Administration Publique.

#### **4 : L'Inspection Générale de l'Administration Publique (IGAP)**

Sous l'autorité du Ministre chargé de la fonction publique, l'inspection générale de l'Administration publique, de niveau hiérarchiquement équivalent à celui d'une direction de l'administration centrale, a pour mission, le contrôle de l'application de la législation et la réglementation dans les domaines de l'organisation et du fonctionnement des services et de la gestion des ressources humaines de l'Administration publique guinéenne<sup>389</sup>. A cet effet, elle est particulièrement chargée de contrôler l'application des textes et cadres organiques au niveau des services de l'Administration publique<sup>390</sup> et de proposer des mesures correctives. Elle contrôle à l'interne la conformité des pièces et des procédures de traitement des actes à incidence financière relatifs à la gestion des personnels civils de l'Etat soumis à la signature du Ministre chargé de la fonction publique. L'IGAP exerce son pouvoir de contrôle périodiquement et de façon inopinée sur les normes d'organisation des services, de recrutement, de gestion de la carrière et de la formation des personnels de l'Administration publique au niveau central, déconcentré et décentralisé.

Le champ d'intervention de l'IGAP s'étend aussi conformément au décret D/2011/PRG/SGG au développement d'une part, des outils d'évaluation des performances des services et des personnels de l'Administration publique ; d'autre part, à assurer la mission de conseil et d'orientation auprès des chefs de services et des agents de l'Administration publique sur les outils et techniques pour la performances des services publics et des

---

<sup>388</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>389</sup> Voir, article 1 du décret D/2011/PRG/SGG Portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale de l'administration publique

<sup>390</sup> Ce contrôle s'étend aux services centraux, déconcentrés et décentralisés, voir le même décret D/2011/PRG/SGG

personnels civils de l'Etat. A ce titre, l'IGAP participe à l'amélioration des outils de gestion et à assurer l'arbitrage et la médiation entre les services de l'Administration et en leur sein. Les rapports de l'IGAP sont transmis à l'IGE. Pour accomplir sa mission, elle est composée des services d'appui, des cellules de contrôle et d'évaluation et des services déconcentrés.

Par ailleurs, on ne trouve aucune disposition relative aux rapports entre l'IGAP et les inspections ministérielles. Ces dernières sont organisées pour le compte de chaque département ministériel, dans le cadre des services qui leur sont propres, et qui portent sur leur fonctionnement ou sur celui d'organismes qui relèvent de leur autorité de tutelle. Il apparaît donc des contrôles que l'on peut qualifier « *intégrés* » dans la mesure où, à la fois, ils ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des activités des services et agents publics et parapublics, et se trouvent regroupés au sein d'organismes techniques centraux créés à cet effet. C'est pour dire qu'en Guinée, la distinction matérielle entre le contrôle de l'activité administrative générale et celui de la gestion financière a entraîné, une dichotomie organique dont l'originalité n'est en fait que partielle. Il faut aussi démontrer que le Ministère de l'économie et des finances à travers ses structures assure des contrôles importants.

#### **5 : Les services du contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)**

Le MEF comporte des services de contrôle au sein de certaines directions qui le composent, ainsi qu'un centre comptable des établissements publics. Les moyens dont il dispose et l'ampleur de son intervention lui ont permis de jouir de prérogatives importantes à l'égard des autres départements ministériels, tant dans la préparation et l'exécution du budget, que pour ce qui intéresse à son niveau de contrôle de l'exécution des dépenses de l'Etat, à partir notamment des dispositions figurant dans le nouveau règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique de janvier 2013. L'organisation du contrôle des opérations financières entre ici dans une certaine mesure en concurrence directe avec l'intervention du contrôle de l'IGF et de l'IGE.

Le Ministre chargé des finances exerce son contrôle sur tout projet de loi, d'acte réglementaire ministériel ou des organisations dont il assure la tutelle, lorsqu'ils sont de nature à avoir des répercussions sur les finances de l'Etat ou sur l'économie nationale<sup>391</sup>.

---

<sup>391</sup> Voir, article 19 et suivants de la loi L/2012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances.

Quant à l'agent comptable central du Trésor, Il administre le réseau des comptables publics et établit le compte général de l'Etat qu'il soumet à l'approbation du ministre chargé des finances<sup>392</sup>. Dans les systèmes budgétaires de type francophone, le contrôle financier est la clé de voûte du mécanisme de contrôle. Son importance se mesure à l'étendue de sa mission. Ce type de contrôle est exercé par l'inspection générale d'Etat et l'inspection générale des finances.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) est créée par le décret 062/PRG/SGG du 5 mai 1997 portant attribution et organisation du Ministère de l'économie et des finances<sup>393</sup>. Elle relève des services d'appui dudit Ministère. Elle opère dans le courant de l'exercice budgétaire, des contrôles ponctuels qui ont pour but : la vérification de la régularité, de l'opportunité et de la moralité des actes d'ordonnateurs et d'administrateurs de crédits ainsi que ceux effectués par les comptables de l'Etat conformément aux lois et règlements en vigueur<sup>394</sup>. Pour accomplir cette mission de lutte contre les malversations et toutes les velléités en la matière, l'IGF dispose d'un pool d'inspecteurs qui exécutent des ordres de mission sur le terrain. Les inspecteurs rendent compte de leurs missions par un rapport écrit qui sera adressé à Monsieur le Ministre de l'économie et des finances. Ce dernier est l'ordonnateur des recettes du budget général de l'Etat et des budgets d'affectation spéciale ainsi que l'ensemble des opérations de trésorerie, de financement et de patrimoine<sup>395</sup>.

En dehors de leur activité de contrôle financier et de la comptabilité, les inspecteurs des finances sont également chargés de diverses études pour le compte du Ministre de l'économie et des finances en vue de préparer des réformes de structures et de méthodes<sup>396</sup>. Ils peuvent,

---

<sup>392</sup> Voir, article 89 du décret D/2012/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

<sup>393</sup> Ce qui lui donnait une supériorité normative vis-à-vis de l'IGE qui avait vu son décret d'institution abrogé par un arrêté. En réalité, avant le décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution et fonctionnement de l'IGE, elle demeurait une institution supérieure de contrôle dans les faits.

<sup>394</sup> Séminaire de formation des DAAF « les règles et les procédures de préparation d'exécution du budget de l'Etat », Centre National de Perfectionnement à la Gestion, 14 juin 2004, p.13.

<sup>395</sup> Voir en particulier, les articles 46 et 83 du décret n°D/2012/015/PRG/SGG qui donnent des détails des prérogatives qui découlent de son pouvoir d'ordonnateur unique : il est responsable de la répartition des crédits, de la constatation et de la liquidation régulières des recettes, de l'ordonnancement des dépenses, du contrôle et de la comptabilité des crédits ouverts par la loi de finances, et de l'application exacte de la réglementation relative à la comptabilité publique.

<sup>396</sup> Dotée de peu de moyens en personnel, l'Inspection Générale des Finances est organisée selon un mode peu complexe. Un chef de service coordonne les activités de l'inspection et sert de relais entre le service et le Ministère des finances ; c'est lui qui répartit les tâches qui incombent aux inspecteurs à l'intérieur de service. Il n'y a cependant pas d'hierarchie au sein de l'inspection des finances ; le chef de service n'est pas le directeur ; en ce sens qu'il n'a qu'une mission de coordination avec l'autorité ministérielle et l'organisation interne du service auquel il n'imprime pas de direction particulière, tâche dévolue au Ministre des finances. Sur proposition

en tout temps et en tout lieu, communiquer directement par des moyens de transmission, avec les services et organismes publics. Leurs opérations ne doivent, en aucun cas et sous aucun prétexte, rencontrer d'entraves. Les inspecteurs peuvent requérir tout agent ou officier de police judiciaire, dans le but de leur permettre l'accomplissement de leur mission.

Toute vérification ou toute enquête donne lieu à l'établissement d'un rapport, écrit, communiqué pour réponse à l'agent du service en cause. Ce rapport est ensuite adressé au Ministre des finances qui décide de la diffusion à lui donner. Les rapports doivent avoir un caractère confidentiel<sup>397</sup>. L'inspection des finances s'informe des suites données aux propositions qu'elle a faites, car, elle peut faire le rapport sur les carences constatées ou sur les résultats obtenus.

La Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF) quant à elle, a connu deux étapes dans son évolution : de janvier 1998 au 22 juillet 1998 (mission de contrôle financier) ; du 23 juillet 1998 au 25 janvier 2000 (mission de contrôle financier plus la mission de confection des autorisations d'engagement, à soumettre au cabinet du Ministère de l'économie et des finances). Pendant la même période, elle fut investie également d'une mission de contrôle financier et d'une mission d'ordonnateur délégué chargé de l'engagement des dépenses de l'Etat. L'arrêté A/98/5548/MEF/SGG/ du 22 juillet 1998 définissant les tâches des structures chargées de l'exécution des dépenses publiques a constitué un tournant décisif dans l'évolution de la DNCF et la lettre circulaire N°LC/01/363/MEF/CAB du 31 mars 2001 relative aux règles et procédures d'exécution des dépenses publiques. En effet, à partir du 22 juillet 1998, les missions de l'ordonnancement ont été partagées entre la Direction Nationale du Contrôle Financier et la Direction Nationale du Budget (DNCF). Ainsi, la DNCF est chargée de l'engagement et de la liquidation de la dépense ; tandis que la Direction Nationale du Budget s'occupe de l'ordonnancement. C'est pourquoi, il existe aujourd'hui deux ordonnateurs délégués, au lieu d'un, qui sont : le Directeur National du Contrôle Financier et le Directeur National du Budget. Cette répartition des tâches entre les deux

---

du chef du service, le Ministre des finances répartit entre les inspecteurs des finances, les missions qui leur incombent et désigne, s'il y a lieu, le chef de brigade pour la durée d'une mission. Nommés par décret les inspecteurs des finances prêtent serment devant la plus haute juridiction de l'Etat. Tout inspecteur des finances a droit à la protection de l'Etat et ne peut, de même, après la cessation de ses fonctions, être sanctionné en raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Ils ne peuvent cependant diriger, empêcher ou suspendre aucune opération, toute fois, en cas d'irrégularités, constatées, ils peuvent mettre sous scellés les pièces litigieuses, à charge pour eux d'en rendre compte immédiatement au Ministre des finances

<sup>397</sup> Les agents publics et les personnes qui en ont connaissance ne peuvent en divulgués tout ou partie sous peine de commettre une faute contre l'obligation de discrétion professionnelle.

ordonnateurs délégués au niveau central a été recommandée par une mission conjointe FMI/Banque Mondiale qui avait constaté des redondances, rendant le circuit financier long et fastidieux.

Suivant l'arrêté A/2011/6866/MEF/CAB<sup>398</sup>, portant attribution et organisation de la DNCF, celle-ci a pour mission, la conception, l'élaboration, la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de contrôle *a priori* des finances publiques et d'en assurer le suivi. A cet effet, la DNCF vérifie la régularité des projets de dépenses publiques afin d'en améliorer la qualité<sup>399</sup>. Placée sous l'autorité du Ministre chargé des finances, elle lui produit à la fin de chaque semestre un rapport d'activités. Pour accomplir ses missions, la DNCF comprend des services d'appui<sup>400</sup>, des divisions techniques<sup>401</sup> et des services déconcentrés<sup>402</sup>. Le contrôleur financier peut obtenir communication de toutes pièces justificatives de dépenses publiques et de recettes administratives. Il dispose, à cet effet, des pouvoirs de vérification étendus notamment en ce qui concerne la sincérité des certifications de service fait. Tout ordre de recette administrative et de titre de paiement, ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur, qu'après visa par le contrôleur financier de la liquidation de la dépense correspondante. Le comptable du trésor ne peut recouvrer des ordres de recette administrative ou mettre en paiement des mandats non accompagnés des pièces justificatives de liquidation revêtues de ce visa.

Actuellement, le contrôle financier exercé par le ministère délégué au budget a comme instrument, le Bureau Général de Comptabilité, auquel est préposé le comptable général de

---

<sup>398</sup> Cet arrêté a abrogé l'arrêté n° A/0145/MEF/SGG du 30 Janvier 2004, la DNCF, qui n'apportait pas la précision sur les modalités de contrôle *a priori*.

<sup>399</sup> La DNCF est chargée particulièrement de valider les autorisations des dépenses, de produire la comptabilité administrative des dépenses engagées et liquidées, de viser les actes à incidence financière au regard des lois et règlements en vigueur en matière de finances publiques et de la formulation en cas de refus de visa, d'un avis motivé à l'attention du Ministre en charge de l'économie et des finances, de concevoir et élaborer les bordereaux de prix moyens standards par zone et d'en assurer leur mise à jour, de concevoir et d'élaborer les plans d'engagement et veiller à leur application, d'organiser les missions de constatations de service fait, d'élaborer des manuels de procédures de contrôle des dépenses publiques et des recettes administratives ainsi que le guide de contrôle des actes à incidences financières.

<sup>400</sup> Les services d'appui sont : le service administratif financier, le service documentation et archives, le service informatique.

<sup>401</sup> Les divisions techniques sont : la division contrôle des dépenses de personnel et dépenses communes, la division contrôle autres dépenses, la division vérification service fait et suivi comptabilité-matière et la division études-réglementation et relations avec les services déconcentrés.

<sup>402</sup> Ces services sont au nombre de quatre : le service de contrôle financier près les ministères et secrétariat généraux ; le service de contrôle financier près les gouvernorats, préfectures et communes de Conakry ; le service de contrôle financier près les établissements publics à caractère administratif ; le service de contrôle financier près les missions diplomatiques.

l'Etat. Ce bureau qui est une direction générale dudit ministère, prépare aussi, chaque année, les projets de budget et de bilan généraux de l'Etat et examine les projets de loi présentant une importance pour les finances et la comptabilité de l'Etat.

En outre, chaque département ministériel comporte en son sein des structures de contrôle.

## **6 : Les Inspections Ministérielles**

Aux termes de l'article 45 de la loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001 portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics, chaque département ministériel peut comporter une inspection spécialisée pour effectuer des contrôles internes des services placés sous l'autorité du Ministre et, le cas échéant, des contrôles externes<sup>403</sup> sur l'application correcte de la législation et la réglementation concernant les domaines d'intervention du département, les inspections spéciales ont un niveau hiérarchique équivalent à celui d'une Direction Nationale. Elles sont créées et organisées par décret. Elles ne comportent en principe qu'un niveau hiérarchique.

Les inspections ministérielles ou interministérielles effectuent le contrôle, sur pièces et sur place, du bon usage des aides et subventions accordées par l'Etat à toute personne morale de droit public ou privé pendant une durée égale à cinq ans à compter du premier jour de l'exercice suivant le versement de l'aide ou la subvention. A cet égard, elles vérifient notamment les conditions et contreparties qui s'imposent au bénéficiaire ont bien été respectées<sup>404</sup>. Les contrôles internes aux départements ministériels sont essentiellement de type hiérarchique. Ces derniers<sup>405</sup> qui devraient avoir un impact réel sur le contrôle des structures et des effectifs ne constituent que des services d'appui souvent relégués au second plan.

Les contrôles spécialisés des finances ayant disparu avec la création de l'IGE, ils ont été partiellement rétablis par la mise en place des Directions des Affaires Administratives et Financières (DAAF). La DAAF est une structure d'appui technique institué au sein des

---

<sup>403</sup> La compétence de contrôle externe mentionnée par cette disposition (article 45) est une curiosité juridique ; car, d'une part, les inspections ministérielles sont toujours appelées à exercer leurs compétences d'attribution dans leurs services respectifs, auxquels elles sont rattachées ; d'autre part, elles demeurent des organes de contrôle relevant de l'Administration active : elles sont donc internes.

<sup>404</sup> Voir, article 75 du règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

<sup>405</sup> Il s'agit notamment les inspections de l'éducation, des mines, de l'urbanisme etc.

départements ministériels et institutions républicaines par décret n°082/PRG/SGG/88 du 10 mars 1988 et modifié par décret 97/178/PRG/SGG/97 du 13 août 1997 en ses articles 3 et 7. Elle est chargée d'assurer à ce niveau dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de gestion des moyens financiers et matériels. Elle est chargée notamment :

- d'assurer la gestion financière des personnels, ainsi que la gestion des crédits du matériel et d'équipement alloués au département ;
- d'assurer la gestion des moyens matériels du département, ainsi que l'entretien des locaux et équipements ;
- d'organiser l'approvisionnement et la gestion des stocks de fournitures nécessaires pour le fonctionnement du département.

Ainsi, toutes les liaisons nécessaires avec les services techniques compétents des départements chargés respectivement des finances, de la fonction publique et de l'emploi d'une part, et les différentes directions et services du département d'autre part, doivent être obligatoirement assurées par la DAAF. En matière de contrôle, la DAAF doit s'assurer de la bonne application des politiques et des directives fixées dans les domaines qui l'intéressent<sup>406</sup>. Elle doit veiller au respect des lois et règlements, ainsi que des procédures édictées par les ministères chargés des finances et de la fonction publique. Elle joue également une mission de conseil des services en matière de personnel, de budget et de matériel. Les administrateurs de crédits font établir à travers les DAAF, les propositions d'engagement et de liquidation de dépenses publiques imputées sur leurs crédits disponibles et les soumettre, au contrôle financier. Il faut faire remarquer, qu'au niveau central, la DNCF est l'intermédiaire privilégié des DAAF qui sont les correspondantes en matière de gestion budgétaire au sein des ministères et Secrétariat d'Etat. Le contrôle émanant des autorités déconcentrées sont le fait du Gouverneur au niveau de la Région, et du Préfet pour la Préfecture à travers les inspections régionales et préfectorales. Ces contrôles dits spécialisés cèdent cependant de plus en plus en fait devant les contrôles organiques qui émanent du contrôle financier ou de l'IGE, ainsi que les nouvelles structures de contrôle.

---

<sup>406</sup> Voir, Lettre circulaire N°006/MEF/SGG/90 du 15/02/1990 portant, organisation de la comptabilité des Divisions des Affaires Administratives et Financières et Services Administratives et Financiers ; Lettre circulaire N°LC/01/321/MEF/CAB du 8 mai 2001 relative à la déconcentration budgétaire et à la gestion des crédits délégués.

## **B : Les nouvelles structures de contrôle**

Parallèlement aux structures classiques de contrôle, le Président de la République suivant sa politique de renforcement du contrôle, a mis en place un service unifié de contrôle interne au sein des entités publiques (1) et un comité d'audit à la Présidence (2).

### **1 : Le Service Unifié de Contrôle Interne au sein des Entités Publiques**

Créé par le décret D/2011/234/PRG/SGG, le service unifié de contrôle interne est mis en place pour assurer le suivi et la supervision générale de la gestion des entités publiques. Suivant l'article 2 du son décret de création, le service unifié de contrôle placé auprès des entités publiques est un service déconcentré du Ministère du contrôle économique et financier. Il est dirigé par un inspecteur d'Etat qui bénéficie d'une indépendance totale à l'égard du service auprès duquel il est placé et assure l'entière responsabilité de ses actes devant le ministre chargé du contrôle économique<sup>407</sup>. Comme tout organe de contrôle interne, il est chargé de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle des opérations économiques, budgétaires, comptables, financières et administratives des entités publiques. Il fournit une assistance conseil aux gestionnaires de l'entité en vue de l'amélioration de l'efficacité des opérations qu'ils effectuent, d'assurer le contrôle de régularité des projets de dépenses et des projets d'actes à incidences financières, d'assurer leur conformité aux lois et règlements en vigueur. Il est chargé également de faire l'examen et la revue des états financiers de l'entité publique en se focalisant sur leur finalité, les dépenses exécutées hors budget, ainsi que toute transaction inhabituelle afin de maîtriser les risques financiers. Le contrôle s'étend à la gestion interne des ressources humaines et des moyens matériels mis à la disposition de l'entité, de suivre et d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement de l'entité.

Le Service Unifié des structures de contrôle détient des prérogatives en vue de commander des audits spéciaux et investigations appropriées sur l'agence budgétaire ou administrative auprès de laquelle il est placé. Ces missions sont réalisées par les corps spécialisés de contrôle qui peuvent se faire assister d'auditeurs indépendants, recrutés et

---

<sup>407</sup> La désuétude de ce service apparaît à cause de la suppression du ministère du contrôle économique et financier auquel il était organiquement rattaché dans l'ancienne nomenclature du Gouvernement.

supervisés uniquement par eux. A un niveau de rattachement plus élevé de la hiérarchie des organes de contrôle à la Présidence, se trouve le Comité d'Audit en tant que nouvelle structure.

## **2 : Le Comité d'Audit à la Présidence de la République**

La création de cette institution vient prolonger la liste des organes de contrôle financier en Guinée. C'est le décret D/029/PRG/SGG du 08 février 2011, qui a créé et placé sous l'autorité du Président de la République le comité d'audit. Ce comité reste indépendant de la chaîne hiérarchique de l'Administration et d'autres institutions. Il ne reçoit ni ordre ni injonction<sup>408</sup>. Si à la lecture de l'article 1 du décret de création on peut retenir l'indépendance organique dudit comité, sa compétence *ratione materiae* n'offre aucune singularité face aux autres institutions de contrôle. Ses missions de contrôle définies à l'article 2 sont aussi celles du décret n°D/2012/124/PRG/SGG du 08 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'IGE et statut de ses membres en son article 2 et suivants. Dans tous les cas, il convient de noter que ce comité constitue un instrument de contrôle *a priori*, *a posteriori*, voire concomitant et sa mise en œuvre par le Président de la République permet un renforcement de la gestion publique et reste un dispositif de lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière.

A l'analyse de l'article 2 dudit décret, la compétence du comité d'audit est transversale, il s'agit des audits financiers, procéduraux ou organisationnels indépendants. Ses interventions touchent toutes les entités et entreprises publiques ou mixtes, ou des marchés dans lesquels l'Etat est partie contractante. Il conduit aussi les audits des créances et dettes de l'Etat afin de transmettre les résultats aux structures chargées des recouvrements ou des paiements. Comparativement au contrôle général ou étendu exercé dans l'Administration publique, il existe une dimension réduite ou spécifique du contrôle.

---

<sup>408</sup> Voir, article 4 du décret D/029/PRG/SGG du 08 février 2011.

## CHAPITRE II : LES CONTROLES ADMINISTRATIFS SPECIFIQUES

La décentralisation administrative et technique comme modalité d'Administration de l'Etat est devenue aujourd'hui un effet de mode dans les Etats d'Afrique Noire francophones. Le cas guinéen en témoigne éloquemment. La décentralisation, selon le Doyen Maurice HAURIUO consiste en « *une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résume en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration* »<sup>409</sup>. Allant dans le même sens, Alain BOCKEL considère que la décentralisation « *définit les tâches décentralisées selon un critère géographique : elle consiste, dans son essence à individualiser une collectivité humaine sur une partie du territoire et à la charger de gérer l'ensemble de ses propres affaires communes, elle donne naissance à des collectivités territoriales ou locales ayant compétence pour mener une action administrative générale* »<sup>410</sup>. En somme, la décentralisation est « *une notion juridique qui exprime l'institution de personnes morales publiques distinctes de l'Etat* »<sup>411</sup>. La compétence des personnes morales de droit public est déterminée par les textes et parfois par la jurisprudence. Cette dernière est inexistante à l'état actuel du droit en Guinée d'où l'intérêt pour nous de nous focaliser sur l'analyse des textes et de la doctrine. Il faut donc partir de la disparition de la tutelle à la naissance du contrôle de légalité sur les collectivités locales en Guinée (Section I) au maintien du contrôle de tutelle sur les établissements publics (Section II).

---

<sup>409</sup> M. HAURIUO, *Décentralisation*, Répertoire Becquet, cité par Serge REGOURD, *l'acte de tutelle en droit administratif français*, L.G.D.J., 1982, p. 24.

<sup>410</sup> A. BOCKEL, *Droit administratif*, NEA, 1978, p. 24.

<sup>411</sup> A de LAUBADERE, J.C. VENEZIA, Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, L.G.D.J., 17<sup>e</sup> éd., 2002, p. 191. Sur la décentralisation et ses principes, Cf., C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation : Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J., 1948, pp. 45 et s. ; J.-M. PONTIER, « La décentralisation et le temps », *R.D.P.*, 1991, p. 1217 ; « La décentralisation entre nouveauté et continuité », *Rev.adm.* 1993, p. 473 ; « Dix ans de décentralisation », *D.* 1992, chr. p. 81 ; A. GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2<sup>e</sup> éd., A. Colin, 1996 ; P. SADRAN, « Démocratie et décentralisation », *Mélanges J.-M. AUBY*, 1992, p. 289 ; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd., 2001, pp. 403 et s. ; Y. GAUDEMET, *Traité de Droit administratif*, Tome 1, L.G.D.J., 16<sup>e</sup> éd., 2001, pp. 115 et s. ; G. DUPUIS, M.-J. GUEDON, P. CHRETIEN, *Droit administratif*, A. Colin, 8<sup>e</sup> éd., 2002, pp. 223 et s. ; P. BODINEAU et M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, PUF, Que sais-je ?, 1993 ; J. RIVERO, J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2004 ; F. LUCHAIRE, « les fondements constitutionnels de la décentralisation : La loi du 2 mars 1982 », *Rev.adm.* n° 208, 1982, p. 369 ; Rapport du C.E. de 1995 « Décentralisation et ordre juridique », E.D.C.E., n° 45, p. 15.

## SECTION I : DE L'ALLEGEMENT DE LA TUTELLE A LA NAISSANCE DU CONTROLE DE LA LEGALITE

Les expériences de décentralisation qui ont été engagées à partir de 1990 marquaient un tournant dans la vie politique du pays, en ce que, non seulement elles survenaient dans un contexte de pluralisme démocratique, mais surtout au plan du contrôle des collectivités locales. Cette décentralisation ainsi affirmée repose sur la reconnaissance d'un pouvoir exécutif local élu, mu dans un système politique multipartite. Ce changement s'inscrit dans la dynamique de la décentralisation amorcée en Guinée en 1990<sup>412</sup>. Il est lié à l'avènement d'un contexte démocratique favorable au contrôle de la légalité (Paragraphe I), qui s'appuie sur l'adoption d'un contrôle de la légalité sur les collectivités locales (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : L'avènement d'un contexte démocratique favorable au contrôle de légalité**

Depuis l'accession du pays à l'indépendance nationale en 1958, la République de Guinée, fermée au reste du monde du fait d'un régime révolutionnaire, a vécu dans l'immobilisme économique caractérisé entre autres par l'absence d'initiative privée<sup>413</sup>. Le parti confondu à l'Etat qu'il domine dirigeait l'ensemble des structures administratives : provinces, Régions Administratives, Arrondissements, PRL (Pouvoirs Révolutionnaires Locaux)<sup>414</sup>. Cette situation a duré jusqu'en 1984, date de la prise du pouvoir par l'Armée guinéenne<sup>415</sup>. Ce changement de régime ainsi intervenu permettra aux nouvelles autorités guinéennes de réhabiliter le citoyen guinéen en lui restituant ses droits fondamentaux : droits à la liberté individuelle et collective, à l'initiative privée, à la démocratie et au bien être. Un nouveau contexte se créa ainsi pour une meilleure prise en compte du contrôle des collectivités locales. D'une situation marquée par une évolution institutionnelle et normative (A), on aboutit à des réformes actuelles fondamentales (B).

---

<sup>412</sup> CONDE (A.), *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *Op. cit.*, p. 15.

<sup>413</sup> DIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *Op. cit.*, p. 114.

<sup>414</sup> LEWIN (A.), « administration et politique dans la Guinée de Sékou Touré, (1958-1984), *Op. cit.*, pp. 131-245.

<sup>415</sup> *Ibid.*

## **A : Une évolution institutionnelle et normative**

Depuis 1985, on peut dénombrer en Guinée, plus de 34 lois, 29 décrets et 24 circulaires qui sont tous destinés à accompagner le procédé de la décentralisation<sup>416</sup>. En réalité on peut noter une évolution progressive des réformes juridiques engagées depuis 1986 (1) et évoquer les différentes évolutions enregistrées sur l'ensemble du territoire (2)

### **1 : Une évolution juridique progressive et générale depuis 1986**

On peut évoquer sommairement ici à titre d'exemples, quelques principales actions entreprises pour décentraliser le pays. Le 25 mars 1986, fut publiée l'ordonnance n° 079/PRG sur la réorganisation de l'Administration du pays et l'installation des collectivités locales décentralisées: les districts ruraux et les quartiers urbains, les communautés rurales pour le développement et les communes urbaines, les préfectures et la ville-capitale Conakry. Cette ordonnance sera suivie par les ordonnances N°003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant réorganisation des communes de la ville de Conakry et N°003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant délimitation de la ville et des Communes de Conakry. L'ordonnance n° 019/PRG du 21 avril 1990 sur l'organisation et le fonctionnement des communes en Guinée, a marqué un tournant décisif. Six mois après de la même année, fut élaboré le régime financier des dites collectivités<sup>417</sup>. La Loi Fondamentale du 23 décembre 1990, dans son article 88 a consacré l'existence des collectivités locales qui sont les communes et les CRD, alors que l'article 89 était consacré à la libre administration des collectivités locales dirigées par des conseils élus<sup>418</sup>. Ces derniers étaient sous le contrôle d'un délégué de l'Etat en charge des intérêts nationaux et du respect de la loi. C'est ainsi qu'en janvier 1992, la Guinée fut théoriquement décentralisée de la manière suivante : 303 CRD qui comprennent 2300 districts ruraux, 38 communes urbaines qui intègrent 330 quartiers ou voisinages dans les quartiers généraux des préfectures plus les cinq communes de Conakry<sup>419</sup>.

---

<sup>416</sup> Kefing KONDE, Prestation Décentralisée des Services Publics en Guinée, Rapport Final, 2007.p.10.

<sup>417</sup> Le 20 Octobre 1990, les ordonnances n° 091 et 092/PRG/SGG/90 portant respectivement sur le régime financier et fiscal des communautés rurales de développement (CRD) et l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée ont été également publiées.

<sup>418</sup> Voir également les dispositions du décret N°91/142/PRG/SGG du 24 mai 1991, portant principes généraux d'organisation et de fonctionnement des services communaux en République de Guinée.

<sup>419</sup> L'ordonnance n°91/048/PRG/SGG rectifiant l'article 51 de l'ordonnance n°092/PRG/SGG/90 fixant l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée.

La multiplicité de guides et de textes a conduit à la duplication des politiques de décentralisation, des contradictions et des interférences, qui ont contribué à compliquer non seulement la mise en œuvre de toutes les régulations sur les « gouvernements locaux », mais aussi à la rendre impossible<sup>420</sup>. Pour remédier à cette situation, l'Etat décidait de produire un texte fondamental de politiques de décentralisation. Les conditions suivantes avaient dû servir de guides à la mise en œuvre du programme de décentralisation :

- la détermination d'un territoire de compétences des collectivités locales ;
- un mode autonome de désignation et de révocation des autorités locales qui est indépendant du pouvoir central de l'Etat ;
- une gestion autonome et transparente des affaires locales<sup>421</sup>.

Le Gouvernement avait donc entrepris de profondes réformes institutionnelles structurelles et économiques parmi lesquelles figure en bonne place la décentralisation. La décentralisation guinéenne est en fait, un projet de société fondé sur les solidarités naturelles mises au service du développement. Pour réaliser cet ambitieux programme, la Direction Nationale de la Décentralisation, placée sous l'autorité du Ministre de l'intérieur et de la sécurité était chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation<sup>422</sup>. C'est ainsi qu'était intervenue la réorganisation de l'Administration territoriale à 3 niveaux à savoir:

1. Les districts ruraux (regroupements de hameaux) et les quartiers urbains;
2. Les Communautés Rurales de Développement (C.R.D.) et les Communes Urbaines (C.U.)
3. Les préfectures et la Ville de Conakry qui a un statut particulier<sup>423</sup>.
4. Les 4 Régions qui sont des circonscriptions administratives.

Cette décentralisation progressive a concerné tout le territoire national en vue de laisser une plus grande place à la participation des populations à la gestion du développement et à la démocratie participative.

---

<sup>420</sup> Kefing KONDE, Prestation Décentralisée des Services Publics en Guinée, Rapport Final, 2007.p.10.

<sup>421</sup> *Ibid.*

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> L'Ordonnance N°003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant délimitation de la ville et des Communes de Conakry et l'ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant organisation et le fonctionnement des communes en République de Guinée.

## **2 : Une décentralisation qui touche l'essentiel du territoire national**

Toutes les collectivités décentralisées ont été mises en place selon un programme pluriannuel qui a commencé en 1986 et qui s'est achevé en 1992. Il s'agit de : 1700 districts, 270 quartiers urbains et 303 communautés rurales de développement<sup>424</sup>. Nous pouvons à cet effet distinguer la décentralisation de la ville capitale Conakry (a) des villes de l'intérieur (b), ainsi qu'en milieu rural (c)

### **a : La décentralisation de la ville Capitale Conakry**

L'ancienne « Province de Conakry était régie par un Statut Particulier » qui tenait compte de son rang de capitale de la République de Guinée. Cette organisation politique et administrative de Conakry offrait aux citoyens, la possibilité de participer aux affaires de la cité, par l'intermédiaire de leurs représentants élus. Le découpage territorial et administratif était le suivant: cinq collectivités territoriales décentralisées de plein exercice dotées de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière : les Communes de Conakry. Une Structure intercommunale et supracommunale, elle-même collectivité territoriale décentralisée de plein exercice (personnalité morale et autonomie financière) : la Ville de Conakry. Les cinq (5) Communes et la ville de Conakry étaient en même temps des circonscriptions administratives de l'Etat<sup>425</sup>. L'Administration et la gestion de chaque commune furent assurées par un Conseil Communal (Organe délibérant), un Maire (organe exécutif), des Services Communaux.

Conformément à la loi, chaque commune dispose des ressources propres. Elle réalisait chaque année un programme de dépenses dont certaines étaient obligatoires. Les recettes et les dépenses annuelles prévisionnelles étaient présentées chaque année sous forme de budget de l'exercice. Le Maire ordonnateur des recettes et des dépenses tenait une comptabilité administrative et restait soumis au droit guinéen en matière de finances publiques (séparation

---

<sup>424</sup> V. Le 20 Octobre 1990, les ordonnances n° 091 et 092/PRG/SGG/90 portant respectivement sur le régime financier et fiscal des communautés rurales de développement (CRD) et l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée ont été également publiées.

<sup>425</sup> Elles sont: 1.) Commune de KALOUM 2.) Commune de DIXINN 3.) Commune de RATOMA 4. Commune de MATAM 5.) Commune de MATOTO. Il faut faire remarquer que cette ancienne législation a été intégrée dans le nouveau code des collectivités locales de 2006.

de l'ordonnateur et du comptable). Le Comptable (ou receveur Communal) était un fonctionnaire du ministère des finances, il est seul habilité à manier les fonds communaux<sup>426</sup>.

L'ordonnance n°019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée, en son article 16 a placé les communes de Conakry sous la tutelle et la surveillance administrative et financière du Gouverneur de Conakry (tutelle rapprochée). La Ville de Conakry regroupe ses cinq communes. Cette situation reste reconduite à l'état actuel de la décentralisation. Elle représente un échelon supracommunal d'impulsion, de coordination et de contrôle. La ville exerce des attributions d'intérêt général en tant que circonscription administrative de l'Etat et des attributions d'intérêt local en tant que collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette mesure fut étendue sur le reste de l'ensemble des villes de l'intérieur.

#### **b : La décentralisation dans les villes de l'intérieur : (Communes urbaines)**

Les Communes de l'intérieur sont le regroupement des habitants d'une ou de plusieurs localités, unies par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la Nation<sup>427</sup>. La Commune est une collectivité dotée de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière. Elle est créée ou supprimée par la loi<sup>428</sup>.

Sur le plan administratif, elle comprend deux organes:

- un organe délibérant: le Conseil Communal se compose de conseillers élus au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel de liste (représentant la population) et de représentants de groupements à caractère économique et social<sup>429</sup>. Le Conseil Communal est élu au suffrage universel indirect contrairement à la ville capitale Conakry<sup>430</sup>.

---

<sup>426</sup> Voir les articles 235 et suivants de l'ordonnance n°019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des Communes en République de Guinée.

<sup>427</sup> *ibid.*, article 1.

<sup>428</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>429</sup> Le nombre de Conseillers varie de la manière suivante: - 11 Conseillers pour une population égale ou inférieure à 10.000 habitants - 15 de 10001 à 30.000 habitants - 19 de 30001 à 40.000 habitants - 23 de 40001 à 50.000 habitants - 27 de 50001 à 60.000 habitants - 31 de 60001 à 100.000 habitants Pour les communes de plus de 100.000 habitants, le nombre de Conseillers augmente d'une Unité par Tranche de 25.000 habitants. V.

- Un organe Exécutif: le maire, il est élu au suffrage universel direct par le Conseil Communal au scrutin secret à la majorité absolue<sup>431</sup>. Le Maire a des adjoints dont le nombre est fonction de l'importance démographique de la commune<sup>432</sup>. Il est le représentant de l'Etat dans la commune. Le Conseil Communal est l'organe de décision alors que le Maire représente l'organe d'exécution. Les pouvoirs de décision transférés par l'Etat au Conseil Communal portent sur les objets variés<sup>433</sup>.

Les préfets assuraient le contrôle de tutelle sur les communes urbaines. Le pouvoir de tutelle sur les communes comportait des fonctions notamment, la fonction de contrôle. Ainsi, cette tutelle s'exerçait par voie :

- d'approbation ou d'autorisation préalable ;
- de suspension ou de révocation ;
- de constatation de nullité ou d'annulation ;
- de substitution ;
- d'inspection<sup>434</sup>.

Sous réserve des dispositions qui étaient prévues en matière d'exercice de tutelle, les actions des autorités des communes avaient force exécutoire à l'expiration d'un délai de quinze jours après leurs réception par l'autorité de tutelle, qui pouvait donc autoriser l'exécution immédiate desdits actes<sup>435</sup>. En ce qui concernait les décisions soumises à l'approbation ou l'autorisation préalable, elle pouvait décider de prolonger le délai. Ce délai ne pouvait en aucun cas excéder deux mois. Par ailleurs, l'autorité de tutelle pouvait, par arrêté motivé, suspendre toutes décisions des autorités des communes, lorsque celles-ci étaient contraires à l'intérêt général ou au développement harmonieux des communes. Cette

---

Article 26 de l'ordonnance n°019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des Communes en République de Guinée.

<sup>430</sup> *Ibid.*

<sup>431</sup> *Ibid.*, article 71.

<sup>432</sup> *Ibid.*, article 69.

<sup>433</sup> Ces domaines sont les suivants : - Le budget communal ainsi que les décisions modificatives - Les comptes du Maire et du Receveur Communal - L'intervention des Communes dans le domaine économique et social - Les programmes d'investissement et les actions de développement financés sur fonds propres, sur fonds de concours ou fonds d'emprunt. - La création, la modification ou la suppression des marchés et foires de la Commune. - Les acquisitions d'immeubles, les projets, plans, devis et traités de constructions neuves - La dénomination des rues, places et édifices publics - La fixation de la rémunération du personnel communal lorsque celle-ci n'est pas déterminée par l'autorité supérieure. - La création des régies de recettes ainsi que les règlements relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement

<sup>434</sup> V. l'article 18 de l'ordonnance n°019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, précitée.

<sup>435</sup> *Ibid.*, article 19.

suspension ne pouvait excéder trente jours et l'annulation devrait intervenir dans les quarante jours à compter de la date de réception de la décision par l'autorité de tutelle.

Il faut faire remarquer aussi que toutes les décisions qui sortaient des attributions des autorités de la commune et qui étaient contraires aux lois et règlements, ou qui étaient prises par des conseils illégalement constitués étaient nuls de plein droit<sup>436</sup>. La substitution de l'autorité de tutelle à l'autorité locale était l'un des procédés de tutelle qui s'exerçait en cas de défaillance des autorités des communes après une mise en demeure. En plus, l'autorité de tutelle était dotée d'un pouvoir d'inspection qu'elle exerçait annuellement. Celle-ci faisait l'objet d'un rapport dont copie était adressée aux Ministres résidents, au Gouverneur de la ville de Conakry, aux Préfets et aux Maires<sup>437</sup>.

La décentralisation progressive amorcée au début des années 90 a également concerné le milieu rural en tant que collectivité locale à la base.

### **C : La décentralisation en milieu rural**

En Guinée, les Communautés Rurales de Développement (C.R.D.) désormais appelée Commune Rurale (C.R.) sont au nombre de 303<sup>438</sup>. La Communauté Rurale de Développement est le regroupement d'un ensemble de districts autour d'un district considéré par les populations comme devant être le centre de l'organisation de leurs équipements collectifs<sup>439</sup>. La C.R.D. est la collectivité de base en milieu rural dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'organe délibérant de la C.R.D. était le Conseil Communautaire et l'organe exécutif était représenté par le Président du Conseil Communautaire.

Les pouvoirs de tutelle sur la C.R.D. étaient exercés par le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité. Toutefois, la Tutelle rapprochée était assurée par les Gouverneurs de Régions, les Préfets et les Sous-préfets<sup>440</sup>. Le pouvoir de Tutelle comportait les fonctions et les mêmes modalités que celles qui sont déjà décrites<sup>441</sup>.

---

<sup>436</sup> *Ibid.*, articles 20-21.

<sup>437</sup> *Ibid.* article 23.

<sup>438</sup> CONDE (A.), *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, *Op. cit.*, p. 98.

<sup>439</sup> Voir article 1 de l'ordonnance n°91/048/PRG/SGG rectifiant l'article 51 de l'ordonnance n°092/PRG/SGG/90 fixant l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée

<sup>440</sup> Voir l'article 51 de l'ordonnance n°092/PRG/SGG/90 fixant l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée

<sup>441</sup> *Ibid.* les articles 53 et suivants.

Partant, de cette évolution progressive que nous venons de décrire, la décentralisation s'inscrivait dans un enjeu dynamique qui a conduit à des réformes actuelles fondamentales.

## **B : Les réformes actuelles fondamentales**

De nos jours, le texte fondamental sur la décentralisation est le Code des Collectivités locales de la République de Guinée adopté le 15 mai 2006, par l'Assemblée Nationale. Il décrit le cadre de l'Administration territoriale décentralisée qui crée une nouvelle distribution des pouvoirs et des ressources entre l'administration centrale, l'administration déconcentrée les collectivités locales décentralisées, qui sont chargées de la gestion de leurs affaires. Les élections locales de 2005 ont pu contribuer à accroître la légitimité des organismes et conseils exécutifs délibérants et élus<sup>442</sup> ; quoiqu'ils n'aient pas pu améliorer leur autorité, autonomie, responsabilité et leur capacité<sup>443</sup>. Mais au moins, le procédé de décentralisation était théoriquement répandu à travers le pays par les élections des conseils des collectivités locales, c'est-à-dire, les collectivités décentralisées en zones rurales, et les communes urbaines dans les villes (CU). Dorénavant, les préfets et sous-préfets assurent le contrôle de la légalité des actes des Communes Urbaines et les Communes Rurales<sup>444</sup>. La ville-capitale de Conakry est dirigée par un Gouverneur nommé par le Président de la République, elle est dotée d'un statut particulier. Elle compte toujours en son sein les cinq (5) communes qu'elle comportait au moment de la tutelle<sup>445</sup>. Le contrôle de tutelle des autorités déconcentrées cède désormais la place au contrôle de légalité, une modalité particulière de contrôle. Cependant, ce texte sur la décentralisation se trouve atteint par la Constitution de 2010 qui a procédé à une réorganisation territoriale de l'Etat. Il en résulte une recomposition :

---

<sup>442</sup> Kefing KONDE, *Prestation Décentralisée des Services Publics en Guinée, Rapport Final, 2007*, p.10.

<sup>443</sup> Après les élections communales de 2005, le Général Lansana CONTE Président de la République a procédé lui-même à la nomination des maires en mettant ainsi fin aux querelles de leadership qui gagnait le parti présidentiel. Ces nominations constituaient ainsi un mépris des textes en vigueur. V. ZOGBELEMOU (M. T.), *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglia juridique*, l'Harmattan, 2007, 235 p.

<sup>444</sup> Le Gouverneur et le Préfet sont respectivement assistés par des organisations consultatives, le Conseil Régional de Développement (CORD) et le Conseil Préfectoral de Développement. Ils sont chargés d'assurer la cohérence et l'harmonie entre les interventions de l'Etat (buts, directives, et efforts) et celles des collectivités locales. Le CPD est un organisme qui assiste le préfet. On s'attend à ce que le CPD local favorise la gestion des questions communales pour toutes les collectivités et encourage un dialogue opérationnel entre les différents acteurs impliqués dans le développement local: l'Etat, les collectivités locales, les OSC et le secteur privé.

<sup>445</sup> Voir, Ministère de l'Administration du Territoire (M.A.T.D.)/Direction Nationale de l'Administration du Territoire, *Résumé des Projets de décrets Portant Missions Organisation, Fonctionnement des Circonscriptions Territoriales en République de Guinée, 2005*. Voir en particulier, l'Ordonnance N°050/PRG/SGG/87 du 19 juin 1987, abrogeant les articles 34 à 38 de l'ordonnance n°079/PRG/86 du 25 mars 1986, portant réorganisation territoriale de la République de Guinée et institution des collectivités décentralisées et l'Ordonnance N°002/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant statut particulier de la ville de Conakry.

- des circonscriptions territoriales par l'exclusion des régions administratives, des quartiers et districts : ces circonscriptions comprennent désormais les préfectures et les sous-préfectures ;
- des collectivités locales par l'intégration des régions et la transformation des C.R.D en Communes Rurales, les anciennes communes, chefs-lieux de préfectures étant appelées Communes Urbaines<sup>446</sup>.

Cette réorganisation qui transforme les régions en collectivités décentralisées explique aussi l'élan pris en matière de décentralisation progressive en Guinée. En effet, la décentralisation est un mode de « gouvernance », bien connu. Pour reprendre la formule d'un décret français de 1852 sur la décentralisation, « *si l'on gouverne bien que de loin, l'on administre bien que de près* »<sup>447</sup>. Les études sur ce sujet sont nombreuses<sup>448</sup>. Quoique le contenu réel et les objectifs de la décentralisation manquaient encore, à cause de l'émergence de la mainmise des partis politiques sur la plupart des organisations administratives et politiques, dans les années 1980, 1990, et 2000<sup>449</sup>, d'énormes efforts sont entrepris aujourd'hui en vue d'utiliser la décentralisation comme une importante composante de la réforme de la gouvernance avec la constitutionnalisation d'un Haut Conseil des Collectivités Locales<sup>450</sup>, une institution d'inspiration malienne. Elle vient institutionnaliser la participation des populations dans la gestion de leurs affaires, et appliquer les principes démocratiques à la base. Sa mise en œuvre<sup>451</sup> s'inscrit dans une nouvelle dynamique de développement local, en vue d'améliorer les services au niveau local, encourager l'Administration à être plus responsable et à distribuer mieux les ressources et les

<sup>446</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », article déjà cité, pp. 1-23.

<sup>447</sup> Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative en France.

<sup>448</sup> Voir entre autres, P. F.GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, Paris, L.G.D.J., 2<sup>ème</sup> éd., 1978 ; J. du Bois de GAUDUSSON, G. CONAC et Ch. DEBBASCH. « Les Constitutions africaines publiées en langue française », *La Documentation Française*, Coll. Retour aux textes, vol. 1 et 2, Bruylant, 1997-1998 ; MEDARD J.F, *Etats d'Afrique Noire : formation, mécanismes et crise*, L'harmattan, Paris, 1990 ; BAYART J.F, *L'Etat en Afrique*, Fayard, Paris, 1992 ; I. M. FALL, « Le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *EDJA*, n° 63, Octobre-Novembre-Décembre 2004, p. 61 ; Matthieu FAU-NOUGARET, « Originalité et convergence des phénomènes de décentralisation en Afrique Sub-Saharienne », CERDRADI, *Afrilex*, 2000, pp. 1-18..

<sup>449</sup> Voir, essentiellement l'article de Saleh M. NSOULI, « Le renforcement des capacités en Afrique, rôle des institutions financières internationales », *Finances et Développement*, décembre 2000. pp.34-37 ; OURZIK, Abdelouahad, *La fonction publique en Afrique : Les nouveaux défis*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement (CAFRAD), Rabat (Maroc), 13-15 décembre 1998, p.9 ; Kefing KONDE, *Prestation Décentralisée des Services Publics en Guinée*, Rapport Final, 2007.p.10.

<sup>450</sup> Voir, les articles 138 à 140 de la Constitution du 07 mai 2010.

<sup>451</sup> L'institution est prévue dans la Constitution du 7 mai 2010, cependant elle n'est pas encore opérationnelle faute d'adoption d'une loi organique.

responsabilités. Sur le plan administratif, le nouveau code des collectivités locales a fixé les modalités particulières du contrôle de l'Etat sur les collectivités locales.

## **Paragraphe II : Le contrôle de la légalité sur les collectivités locales**

La fonction de contrôle des collectivités locales se traduit désormais par l'exercice d'un pouvoir que le code des collectivités locales qualifie de « *Contrôle de l'Etat sur les collectivités locales* »<sup>452</sup>. Ce droit de regard s'exerce sous forme de contrôles administratif, financier et technique. Le contrôle est exercé *a posteriori* sous réserve des actes soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat. Le préfet veille dorénavant sur le respect de la règle de droit<sup>453</sup>. Ces avancées bouleversent, au moins en apparence, le droit antérieur en instituant en principe un contrôle *a posteriori* sauf en matière financière. Le contrôle de l'autorité déconcentrée peut prendre alors plusieurs formes : le contrôle administratif (A), le contrôle financier et technique (B).

### **A: Le contrôle administratif de la légalité**

En vertu de l'article 136 alinéa 2 de la Constitution guinéenne de 2010, « *les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle d'un délégué de l'Etat qui a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois* »<sup>454</sup>. C'est pour

---

<sup>452</sup> Voir Chapitre VII du Code des Collectivités Locales de la République de Guinée.

<sup>453</sup> La loi du 2 mars 1982 complétée par la loi du 22 juillet 1982 a introduit en droit français le procédé de la tutelle juridictionnelle à l'égard des collectivités territoriales. Désormais, le représentant de l'Etat ne peut annuler ou suspendre les actes des autorités locales. Il doit les déférer au tribunal administratif qui tranchera de leur légalité. En Guinée tout comme au Sénégal, le législateur a proclamé la suppression de la tutelle par l'interdiction de tout contrôle d'opportunité. En Guinée l'article 68 dispose que «...il (le contrôle) ne porte que sur la légalité et non sur l'opportunité. Il n'implique pas la subordination hiérarchique des organes décentralisés et ne doit pas entraver la libre administration des collectivités locales ». De même au Sénégal l'article 3 du code des collectivités locales dispose que « *les collectivités locales sont seules responsables dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions* ». Est donc privilégié le contrôle *a posteriori*. Toutefois, la portée de cette disposition est tempérée par l'existence du contrôle *a priori* pour les actes les plus importants des collectivités locales (budgets, emprunts, plan de développement par exemple) et par le pouvoir reconnu au juge administratif de trancher le différend né de l'exercice du contrôle de légalité par le représentant de l'Etat. On lira à ce sujet, avec intérêt l'article de Ismael Madior FALL. *Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal, revue internationale de droit africain EDJA*, n° 63 Octobre-Novembre-Décembre 2004, pp. 61 et s.

<sup>454</sup> Il est vrai que la libre administration confère une certaine autonomie aux collectivités locales mais, comme le soulignent L. FAVOREU, P. Gaia, R. GHEVONTIA, J-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI « *celle-ci est limitée par le contrôle administratif exercé par l'Etat et par la nécessité de maintenir l'unicité du pouvoir normatif, conséquence du caractère unitaire de l'Etat* », *droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 6è éd., 2003, p. 432. Sur le principe de la libre administration, la littérature est abondante. On peut citer, outre la littérature relative à l'articulation entre constitution et décentralisation citée plus haut, libre administration des collectivités locales : réflexion sur la décentralisation (sous la direction de J. MOREAU), PUAM, 1994 ; M. BOURGOL, « Libre administration et décentralisation », in *vertus et limites de la décentralisation*, colloque des

dire ainsi, que la libre administration dans un Etat unitaire signifie que la décentralisation est une forme d'autonomie et non d'indépendance<sup>455</sup>. Comme le souligne Ch. AUTEXIER « cette ambivalence reflète leur situation à la charnière de l'administratif et du politique »<sup>456</sup>. Ce contrôle, ainsi que le font remarquer F. LUCHAIRE et Y. LUCHAIRE, « doit permettre d'apporter des garanties tant au contribuable qu'à ceux qui contractent avec l'administration locale »<sup>457</sup>. Les traits dominants du nouveau système sont : il s'agit, d'une part, d'un contrôle circonscrit à la légalité et, d'autre part d'un contrôle postérieur à l'entrée en vigueur des actes.

En intitulant expressément le chapitre VII du titre 1 des dispositions générales du code des collectivités locales : « *Le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales* », le législateur a voulu marquer le changement par rapport au passé en confiant à l'Etat le rôle de contrôleur à la stricte référence qu'est la légalité par l'interdiction du contrôle d'opportunité<sup>458</sup>. En Guinée, si le législateur a voulu enrayer tout contrôle d'opportunité ; c'est que celui-ci fait partie des modalités les plus énergiques de la tutelle<sup>459</sup>. C'est pourquoi, il a proclamé avec emphase la suppression par l'interdiction de tout contrôle d'opportunité à l'article 68 du code des collectivités locales qui dispose : « *Le contrôle s'applique aux organes des collectivités (conseils communaux, communautaires, et leur exécutif aux décisions et aux actes de ces organes, et aux modalités de leur exécution, il ne porte que sur la légalité et non sur l'opportunité* ».

Pour la détermination des actes entrant dans le contrôle de la légalité, la loi de 2006 portant code des collectivités locales met en évidence un critère organique. Le premier alinéa

---

2 et 3 mai 1985, Clermont Ferrant, *Les cahiers de droit public*, p. 63 ; A. ROUX, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et de ses limites, V. L. TOUVET, J. FERSTENBERT, C. CORNET, les grands arrêts du droit de la décentralisation, 2<sup>ème</sup> éd. Dalloz, 2001 pp. 3-43. Pour une étude du principe de libre administration, V. A. DIOKHANE, « Le principe de libre administration des collectivités locales. Observation sous la décision du conseil constitutionnel sénégalais en date du 11 décembre 2001 », in *Afrilex*, n° 3 le statut du juge en Afrique, pp. 223-242, <http://www.u-bordeaux4.fr>, consulté le 12 octobre 2012.

<sup>455</sup> V. A. de LAUBADERE et autres, *Traité de droit administratif*, *Op. cit.*, p. 95.

<sup>456</sup> Cette dimension constitutionnelle résulte de la consécration par les différentes constitutions du principe de la libre administration des collectivités locales. V. F. LUCHAIRE, *Décentralisation et constitution*, Economica, 2003, p. 102 ; L. FAVOREU, « Décentralisation et constitution », *R.D.P.*, 1982, p. 1259.

<sup>457</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>458</sup> Voir l'ordonnance abrogée N°019/PRG/SGG du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée.

<sup>459</sup> R. CHAPUS, *droit administratif général*, 15<sup>ème</sup> éd., Tome 1, Montchrestien, 2001, p. 412. Pour Charles EISENMANN, la tutelle qu'il appelle « *pouvoir de contrôle* » ne doit s'exercer que pour des motifs de légalité. Dès lors que l'autorité de tutelle contrôle l'opportunité des décisions de l'autorité sous tutelle, il s'arroge des pouvoirs discrétionnaires de contrôle. Par la suite, il n'y a plus décentralisation. V. Ch. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 1, (problèmes d'organisation de l'administration), *op. cit.* ; pp. 265 et s ; PONTIER (J.-M.), « La décentralisation, une construction inachevée », *R.A.*, n°296, 1997, pp. 182-190.

de l'article 70 *in limine* dudit code se lit : « *l'Etat exerce un droit de contrôle sur les actes des collectivités locales ; les délibérations et décisions du conseil ; les décisions prises par délégation du conseil en vertu de l'article 151 ; les décisions réglementaires et individuelles prises par l'autorité dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi.* ». En vertu de l'alinéa 2 de la même disposition, la transmission devient la condition ou le fondement du caractère exécutoire des actes des autorités locales et insiste sur le rattachement organique entre les actes concernés par le contrôle et les collectivités locales : « *Ces actes sont obligatoirement transmis au représentant de l'Etat dans la préfecture pour le contrôle de légalité(...)* ».

Tous les actes des autorités locales ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat, mais l'énumération législative des actes concernés par cette obligation permet de les signifier comme les révélateurs de l'exercice d'un pouvoir administratif, de la mise en œuvre de compétence d'intérêt général (local) et par cela même, de la qualité substantielle de « *personne publique décentralisée* ». Aussi, du fait des dispositions législatives, et par référence aux règles générales de l'action administrative, la qualité d'acte « exécutoire » attribuée aux actes administratifs, notamment unilatéraux, des autorités locales dépend du respect de deux conditions formelles (outre la régularité juridique) ; la publication ou la notification et la transmission<sup>460</sup>. C'est à ce titre que l'article 161 du même code a rendu la publication obligatoire dans les huit jours pour toute décision prise par un conseil de collectivité locale ou une délégation spéciale<sup>461</sup>. En application de l'alinéa 3 de la même disposition, le préfet est tenu d'accuser réception des actes soumis à obligation de transmission dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception. Ainsi, nous pouvons affirmer que tout acte soumis à obligation de transmission non transmis au préfet est nul. Il en résulte que les actes soumis au contrôle de légalité sont les actes pris par les collectivités locales que ce soit de leurs organes délibérants (conseils des communes urbaines et rurales) ou de leur organe exécutif (le maire, le président de la CR). Cette situation correspond au schéma sénégalais du contrôle des actes concernés par le contrôle de légalité

---

<sup>460</sup> Les actes administratifs unilatéraux de types « étatique » sont dits exécutoires dès leur émission mais n'acquiescent la « force » qu'à partir de leur publication ou notification. Les actes administratifs unilatéraux de types « décentralisés » ne le sont que lorsque la publication ou la notification intervient en même temps ou après la transmission au représentant de l'Etat. Voir, Geneviève KOUBI, « Acte exécutoire et actes des autorités locales », *R.D.P.* 1990, pp. 1229-1622.

<sup>461</sup> La publication est faite par affichage à la porte du siège de la collectivité locale et dans les principaux lieux publics de son territoire. Les décisions intéressant spécifiquement les personnes physiques ou morales doivent être notifiées aux intéressés par correspondance écrite dans les huit jours. Cette publicité s'étend aux décisions et règlements en vigueur sur le territoire de la collectivité et ceux du territoire national.

que décrit le professeur Ismaïla Madior FALL<sup>462</sup>. On se rend compte qu'avec cette énumération législative, l'identification des actes concernés par le contrôle demeure facile. Elle devient difficile pour les actes non concernés<sup>463</sup>.

Il faut relever que certains actes ne sont pas soumis à obligation de transmission. Il s'agit des actes de gestion des services de l'administration locale<sup>464</sup> ou les actes de gestion courante, les actes d'administration interne et de gestion du personnel. Il ressort de l'analyse des articles 163, 272 et suivants, qu'en Guinée, les conventions relatives aux marchés publics et les concessions de services locaux à caractère individuel ou commercial ainsi que les nominations échappent à tout contrôle de légalité par le représentant de l'Etat. Ces actes sont exécutoires de plein droit. Ce champ de contrôle de la légalité réduit par le législateur permet ainsi de dire que le contrôle des actes des collectivités locales en Guinée est partiel ; car les actes contractuels ne sont pas soumis au contrôle du représentant de l'Etat. La règle fixant le contrôle *a posteriori* est fixée sans ambiguïté par l'alinéa 2 de l'article 70 « *Ces actes sont obligatoirement transmis au représentant de l'Etat dans la préfecture pour le contrôle de légalité* »<sup>465</sup>. Désormais, le principe est que les actes des collectivités sont soumis à un contrôle *a posteriori*<sup>466</sup>. Il s'agit incontestablement comme l'écrit le professeur I.M. FALL d'une innovation importante dont il faut relativiser la portée au regard de la persistance du contrôle *a priori* sur une catégorie d'actes importants<sup>467</sup>. La même grille de contrôle est applicable aux contrats des collectivités locales.

Le contrôle des actes contractuels est très important lorsque ceux-ci ont la qualité de marchés publics. En l'occurrence, le représentant vérifie le respect par les autorités locales de

---

<sup>462</sup> A propos du Sénégal, le professeur Ismael Madior FALL relève à ce niveau que le « manuel de procédure de contrôle de légalité et budgétaire » utilisé par le Ministère de l'intérieur pour la formation de l'ensemble des représentants de l'Etat aux principes de base du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire évoque au pluriel les personnes morales dont les actes sont concernés par le contrôle de légalité institué par le code des collectivités locales sénégalais. Enumérant les personnes morales dont les actes sont concernés par le contrôle de légalité, il cite « les structures et établissements publics locaux » catégorie dans laquelle il range « les ententes interrégionales », les groupements mixtes, les ententes intercommunales, les communautés, les groupements d'intérêt communautaire et les agents régionaux de développement. Il ajoute même les régies locales. V., I. M. FALL, « contrôle de la légalité des collectivités locales au Sénégal », *op. cit.* p. 76.

<sup>463</sup> Certains auteurs ayant abordé la question des actes soumis au contrôle de légalité comme Pascal CADIEUX, ce dernier parle des « *collectivités locales et leurs satellites* », V. P. CADIEUX, *le déféré préfectoral*, coll. « *l'essentiel sur* », 1999, p. 5 ; FANACHI, *Manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics*, 2<sup>ème</sup> éd., A.G.C.L., *La documentation française*, 1991, p. 14.

<sup>464</sup> Voir, les articles 163 et suivants du code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>465</sup> *Ibid.*, article 70 al. 2

<sup>466</sup> Le contrôle *a posteriori* est érigé en contrôle de principe.

<sup>467</sup> I. M. FALL, « le contrôle de légalité des collectivités locales au Sénégal », *Op., cit.*, p.77.

la législation relative aux marchés publics<sup>468</sup>. Ainsi, les actes énumérés par l'article 70 relèvent d'un régime de contrôle de légalité spécial, celui du déferé préfectoral. Il existe des actes soumis à un contrôle *a priori* qui ne relèvent pas du déferé préfectoral, mais soumis au contrôle de légalité de droit commun<sup>469</sup>. L'analyse de ces règles nous permet de distinguer deux régimes d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités locales. Il s'agit d'une part, les actes soumis au principe de la transmission obligatoire au représentant de l'Etat<sup>470</sup> et d'autre part ; les actes qui sont soumis au régime exécutoire de plein droit<sup>471</sup>.

Cette dualité du régime de l'exécution des actes des collectivités locales appelle plusieurs remarques : d'abord, l'entrée en vigueur des actes (énumérés par l'article 70) considérés comme les plus importants requiert, en principe, un délai de 15 jours tandis que les autres entrent immédiatement en vigueur une fois les formalités prescrites (leur publication ou leur notification aux intéressés) sont remplies. L'aménagement de ce délai témoigne de la volonté du législateur de laisser une marge de manœuvre au représentant de l'Etat et atténue le caractère immédiatement exécutoire des actes de l'article 70 dont bénéficient, en revanche les autres. C'est pourquoi, il faut justement, noter la persistance du contrôle *a priori*. Par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus à l'article 70 certains actes restent soumis à l'approbation préalable non pas du représentant de l'Etat mais du ou des ministres compétents en la matière et parfois aussi du Président de la République. Cette situation ne permet pas une meilleure lisibilité de la décentralisation mais plutôt de la centralisation. Il s'agit d'abord des marchés publics, du budget suivant les articles 73 et suivants et l'article 390. Ils doivent être approuvés par l'autorité de tutelle. Ensuite, en matière de la coopération décentralisée internationale, les projets de convention de coopération décentralisée internationale sont soumis à l'avis du Ministre chargé des collectivités locales et du Ministre chargé de la coopération internationale. Les projets de coopération ou d'entente

---

<sup>468</sup> V. article 70 du code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>469</sup> Ce sont les actes mentionnés aux articles 64 à 67 sur la coopération décentralisée internationale et les articles 227, 241, 262, 272 et 275 du code des collectivités locales guinéen.

<sup>470</sup> Il s'agit : des délibérations et décisions du conseil ; les décisions prises par délégation du conseil en vertu de l'article 51 ; les décisions réglementaires et individuelles prises par l'autorité exécutive locale dans l'exercice de son pouvoir de police ; les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi. Ces actes sont obligatoirement transmis au représentant de l'Etat dans la préfecture pour le contrôle de la légalité. L'autorité d'Etat dispose d'un délai de 15 jours à partir de la date de réception pour se prononcer .Voir article 70 du code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>471</sup> Le code n'a pas été explicite à ce niveau comme dans l'article 70 car aucune énumération des actes n'est faite la formulation négative est cependant vague surtout à l'article 352 en ces termes « *les actes pris au nom de la collectivité locale et dont la transmission au représentant de l'Etat n'est pas spécifiquement exigée par la loi sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés* ». Voir les articles 351 et 352 du code des collectivités locales de la Guinée.

entre une collectivité locale guinéenne et une collectivité locale d'un groupement de collectivités locales d'un Etat frontalier doivent être soumis à l'approbation préalable du Ministre chargé des collectivités locales et du Ministre chargé de la coopération internationale. Est également soumise à l'approbation préalable du Ministre chargé de l'habitat, la création de tout service public qui n'existait pas auparavant en matière d'habitat<sup>472</sup>. Enfin, en matière d'aménagement du territoire, les projets de schéma de cohérence territoriale sont définitivement approuvés par un décret pris en conseil des ministres. Ils deviennent exécutoires soixante (60) jours après signature du décret d'approbation<sup>473</sup>. C'est seulement dans le cadre des plans d'occupation des sols que l'approbation du représentant de l'Etat est requise<sup>474</sup>.

Cette précision des domaines dans lesquels les actes pris doivent faire l'objet d'approbation préalable montre qu'il s'agit des actes les plus importants de la vie de la collectivité locale. En effet du point de vue quantitatif, les actes les plus nombreux sont dispensés de tout contrôle *a priori* et sont soumis au principe de l'exécution de plein droit. Mais du point de vue qualitatif, des actes déterminants pour la libre administration des collectivités locales (budget, plan, les marchés publics, les engagements financiers de la coopération décentralisée) demeurent encore soumis à l'approbation des autorités de tutelle. Ainsi, comme on le voit, il y a encore dans le droit guinéen de la décentralisation, une coexistence du régime de l'exécution de plein droit des actes locaux et de celui de la tutelle d'approbation des actes les plus importants. On comprend aisément que les rapports Etat-collectivité locale sont ainsi, par excellence, le lieu de véracité de l'adage suivant lequel « *la confiance n'exclut pas le contrôle* ».

Avec le nouveau régime du contrôle des actes des collectivités locales institué en 2006, on peut dire qu'il y a une certaine uniformisation du contrôle ; car, le représentant de l'Etat examine la légalité de tous les actes quelque soit leur objet administratif ou financier. Lorsque les actes des collectivités ont fait l'objet de transmission, le représentant de l'Etat en apprécie la légalité. Les actes visés par l'article 70 sont principalement les actes unilatéraux<sup>475</sup> et

---

<sup>472</sup> Voir article 227 du code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>473</sup> *Ibid.*, article 233.

<sup>474</sup> *Ibid.*, article 241.

<sup>475</sup> Les actes unilatéraux visés sont les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils, les actes à caractères réglementaires pris par les collectivités locales, les décisions individuelles concernant l'administration et la gestion du personnel des collectivités locales, les décisions réglementaires et individuelles mais aussi les actes de gestion quotidienne pris par l'exécutif local.

accessoirement les actes contractuels<sup>476</sup>. Il est donc permis d'affirmer que le contrôle de légalité est pour l'essentiel, un contrôle de légalité des actes unilatéraux des collectivités locales, qu'ils émanent des organes délibérants ou des organes exécutifs qu'il s'agisse des actes unilatéraux ou bilatéraux. Le contrôle du représentant de l'Etat reste dans tous les cas un contrôle *stricto sensu*. Du fait de son rôle de sauvegarde des intérêts nationaux et de gardien de la légalité, après transmission, le représentant de l'Etat exerce de son propre chef le contrôle de légalité ou de faire sur la demande d'une personne lésée. Il examine donc la légalité interne et externe afin de détecter les vices susceptibles d'affecter la légalité des actes administratifs<sup>477</sup>.

La même grille de contrôle est applicable aux contrats des collectivités locales. Le contrôle des actes contractuels revêt une importance particulière lorsque ceux-ci ont la qualité de marchés publics. Le cas échéant, le représentant de l'Etat vérifie le respect par les autorités locales de la législation relative aux marchés publics. Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat sur les actes contractuels entraîne deux remarques. La première est que le contrôle de légalité par voie du déféré qui est un REP spécial contre les contrats paraît assez singulier au regard du droit administratif classique qui se caractérise par le principe d'irrecevabilité du REP contre les contrats administratifs sous réserve de la théorie des actes détachables<sup>478</sup>. Le déféré contractuel que forme le REP contre les contrats des collectivités locales bouleverse ainsi le principe du REP et constitue une nouveauté en droit administratif français<sup>479</sup>. Le représentant de l'Etat doit donc porter son manteau de « *commissaire du*

---

<sup>476</sup> Les seuls actes contractuels concernés par le contrôle de légalité sont les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les concessions de service public et de travaux publics.

<sup>477</sup> Pour ce qui est de la légalité externe, le représentant de l'Etat vérifie la compétence de l'auteur de l'acte, c'est-à-dire son aptitude juridique à prendre l'acte. La violation des règles de compétence par l'auteur de l'acte affecte l'acte du vice d'incompétence, ce qui le rend illégal selon une jurisprudence constante. Il examine également les aspects liés à la forme et à la procédure d'élaboration de l'acte. La jurisprudence sanctionne surtout le non respect des formalités substantielles. Outre le contrôle de la légalité externe des actes, le représentant de l'Etat doit également procéder à l'examen de la légalité interne des actes des autorités décentralisées. Il consiste à vérifier si les actes qui lui sont transmis respectent les normes composant le bloc de légalité, d'une part, et ne sont pas pris dans le sens d'un détournement de pouvoir à partir d'un faisceau d'indices, de preuves ou de présomptions. Au demeurant, même conformes à la loi, les actes des autorités décentralisées doivent être motivés par un but d'intérêt général ou local. Voir René CHAPUS, *Droit Administratif*, *op. cit.* p. 1019.

<sup>478</sup> Voir, Sabine MARTIN, « Contrôle *a posteriori* de légalité des actes des collectivités locales », *op. cit.* p. 242.

<sup>479</sup> C'est ce qui explique qu'en France, la position de la jurisprudence ait évolué pour aboutir finalement à investir le préfet de la capacité à intenter un recours pour excès de pouvoir contre un contrat soumis ou non à obligation de transmission, le CE ayant interprété le déféré comme dirigé non pas contre le contrat, mais contre la décision de passer le contrat. Voir, CE français, 4 novembre 1994, *département de Sarthe*, CE, 30 septembre 1996, *Commune de Grenoble*. V., P. CADIEU, *Le déféré préfectoral*, *op. cit.*, p. 29.

*droit* »<sup>480</sup>, car il est question pour lui d'entreprendre de poursuivre un acte qu'il estime entacher d'illégalité.

Suivant une analyse du dernier alinéa de l'article 70 du code des collectivités locales, le déféré n'est pas une obligation qui pèse sur le représentant de l'Etat : « *Le représentant de l'Etat peut attaquer les actes des autorités locales (...)* ». Cette disposition appelle deux observations. A propos de la première, le représentant de l'Etat dispose d'une marge de manœuvre, une faculté qui lui permet d'éviter le procès et de trouver un compromis avec les autorités locales. C'est donc un véritable pouvoir discrétionnaire qu'il peut exercer ou pas. Dans le même sens, le représentant de l'Etat peut conseiller les autorités locales afin de les amener à procéder au retrait ou à l'abrogation de leurs actes illégaux ou à reformer ces actes en vue de les rendre conformes à la légalité. Il s'agit dans ce cas d'éviter le contentieux. La seconde correspond à une innovation très importante parce que le représentant de l'Etat ne dispose plus, comme jadis, du pouvoir d'annulation des actes des autorités locales, mais plutôt d'un droit de recours spécial. Dans le contentieux de la légalité, il cesse d'être juge pour ne plus être que partie. Ce qui modifie les rapports entre les élus locaux et les représentants de l'Etat<sup>481</sup>.

Aussi, le représentant de l'Etat peut considérer, de bonne foi ou de mauvaise foi, que les actes qui lui sont transmis ne sont pas entachés d'illégalité même lorsque ces actes le seraient effectivement. Toutefois, au-delà de la législation, la jurisprudence guinéenne n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur les carences ou d'un mauvais comportement du représentant de l'Etat consistant à un refus de déférer un acte simplement ou manifestement illégal. En France, le CE français à travers l'arrêt *Brasserie (CE, 25 janvier 1991, Basseur)* a jugé que le refus du préfet de délibérer un acte, sur la demande d'une personne lésée, au tribunal administratif ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un REP. Cependant l'existence de cette simple faculté n'exclut pas la responsabilité du représentant de l'Etat en cas de faute lourde, notamment sa négligence prolongée à agir.

---

<sup>480</sup> Ismael M. FALL, « le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *op. cit.*, p. 95.

<sup>481</sup> Cette modification dans le contexte local a fait évoluer l'autonomie du Préfet et à affecter son prestige.

En Guinée, le contrôle *a posteriori* a un caractère général<sup>482</sup>. Le ministre chargé des collectivités locales soumet au Gouvernement, avant le 31 décembre de chaque année, un rapport sur le contrôle *a posteriori* exercé à l'égard des actes des collectivités locales par les représentants de l'Etat dans les préfectures<sup>483</sup>. Ces contrôles s'étendent sur le budget des collectivités conformément à l'article 391 du code des collectivités locales. Cependant, la tutelle reste maintenue pour la dissolution d'un service de garde communal ou communautaire. Elle concerne aussi la tenue de la première réunion du conseil communal après le renouvellement général qui doit être présidée par l'autorité de tutelle ou son représentant et l'approbation du règlement intérieur du conseil de collectivité local. Ce qui nous replonge dans le vieux débat de la tutelle et remet en cause le contrôle de la légalité<sup>484</sup>.

Quant au contrôle sur les titulaires de fonctions électives et sur les organes, l'article 77 détermine les modalités de sanctions applicables. Elles se situent à deux niveaux : la suspension et la dissolution. La première est prononcée par arrêté du Ministre en charge des collectivités locales mais pour une durée qui ne peut excéder trois mois. En outre, sur la base de l'article 79 le représentant de l'Etat dans la préfecture peut, par décision motivée, suspendre de ses fonctions un conseiller, un membre de l'exécutif ou un délégué du conseil d'une collectivité locale située sur le territoire de sa juridiction qui a été inculpé de crimes ou délits pour une durée qui ne peut excéder 2 mois. Cette décision est transmise sans délais au ministre en charge des collectivités locales. L'article 79 du même code, détermine la possibilité d'une suspension individuelle en ces termes « *le représentant de l'Etat dans la préfecture peut par décision motivée, suspendre de ses fonctions un conseiller, un membre de l'exécution ou un délégué du conseil d'une durée qui ne peut excéder deux (2) mois. Cette décision est transmise sans délai au Ministre chargé des collectivités locales* ». La dissolution ne peut intervenir que lorsque le conseil d'une collectivité locale dont le tiers au moins des membres a été reconnu coupable par le tribunal d'avoir commis des crimes ou délits. Elle est prononcée par décret du Président de la République sur proposition du Ministre chargé des collectivités locales<sup>485</sup>. Cependant, l'article 100 dudit code reste catégorique, il dispose en ces termes : « *le conseil d'une collectivité locale ne peut être dissout qu'en vertu de l'article 80*

---

<sup>482</sup> L'institution du contrôle *a posteriori* a incontestablement une portée émancipatrice pour les collectivités locales. Elle induit un élargissement et un approfondissement de la liberté des collectivités locales en ce que l'entrée en vigueur et l'exécution de leurs actes ne sont plus conditionnées par la volonté des autorités de tutelles. Il s'agit d'un progrès pour les libertés locales.

<sup>483</sup> Article 72 code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>484</sup> *Ibid.*, article 110.

<sup>485</sup> *Ibid.*, article 80.

*de la présente loi.* » Il n'y a pas d'alternative donc en ce qui concerne la motivation de cette dissolution. Cependant, les spécificités financière et technique prolongent le contrôle des collectivités locales.

### **B : Les contrôles financier et technique**

*A priori*, les opérations financières des collectivités territoriales sont exécutées conformément aux articles 4 et suivants du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique par les ordonnateurs et des comptables publics. Dans ce cas, l'Etat a le droit de contrôle et de vérification sur la comptabilité de gestion des collectivités locales et sur la capacité de gestion financière de celles-ci. Le receveur est soumis au contrôle technique des services du Trésor qui effectue au moins une fois par an une vérification de la comptabilité de gestion de la collectivité locale. Ce contrôle annuel comporte obligatoirement un rapprochement des écritures du receveur et de la situation de son encaisse.

Le contrôle *a posteriori* des comptes des collectivités locales est exercé par la Cour des comptes. En matière de transmission des comptes, l'article 59 ne fait pas de distinction entre les comptables des collectivités décentralisées et ceux des organes centraux et déconcentrés<sup>486</sup>. Il dispose que « *la comptabilité générale de l'Etat est tenue par les comptables publics sous l'autorité de l'agent comptable central du Trésor qui centralise les comptes des comptables publics de l'Etat* ». Ce sont donc les comptables subordonnés qui rendent leurs comptes au comptable principal dont ils relèvent et qui contrôle leur compte. Les comptables principaux procèdent à la reddition de leurs comptes de gestion à la Cour des comptes dans un délai et selon les modalités fixées par arrêté du Ministre en charge des finances après avis de la Cour des comptes. En cas de retard dans la reddition de leurs comptes, des amendes peuvent être infligées aux comptables publics principaux par la Cour des comptes<sup>487</sup>.

---

<sup>486</sup> L'ancien règlement général de comptabilité publique disposait dans ses articles 176 et 177 alinéa 1, que les comptables des collectivités territoriales adressent le compte de gestion ou le compte financier approuvé par le Directeur National du Trésor et de la comptabilité publique qui en assure la mise en état d'examen avant transmission à la Cour des comptes.

<sup>487</sup> Voir article 60 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité.

Par ailleurs, les ordonnateurs des collectivités territoriales sont tenus aux mêmes obligations que les ordonnateurs de l'Etat. Ils sont soumis, aux dispositions générales relatives aux ordonnateurs décrites dans le décret relatif au Règlement Général de Gestion Budgétaire et de Comptabilité Publique<sup>488</sup>. Ils constatent et liquident les recettes prévues, engagent, liquident et mandatent les dépenses autorisées. En particulier, ils sont tenus d'observer les règles d'imputation budgétaire, la règle du service fait, le respect de la nomenclature des pièces justificatives et l'exercice du droit de réquisition.

Le budget de la collectivité locale est soumis à l'approbation du représentant de l'Etat conformément à l'article 390 du code des collectivités locales. L'approbation est l'acte par lequel le représentant de l'Etat rend exécutoire le budget de la collectivité locale. Le contrôle du budget conformément aux articles 391 et 499 s'exerce *a posteriori* l'autorité exécutive locale transmet le budget adopté au représentant de l'Etat dans la préfecture ou à son délégué dans les meilleurs délais et au plus tard dans les 15 jours qui suivent le vote. C'est le cas du PV de la délibération créant une nouvelle recette locale ou modifiant le taux ou le tarif d'une recette locale ; mais aussi les comptes.

La première forme de contrôle budgétaire porte sur l'établissement du budget lui-même. Le budget doit être présenté en équilibre réel<sup>489</sup>. Le pouvoir exercé par le représentant de l'Etat en la matière peut l'amener à saisir la chambre des comptes dans les hypothèses ci-après : non concordance avec les affectations prévues par la loi de finances ou des dépenses illégales, déséquilibre budgétaire, non prise en compte des restes à payer lorsque leur existence est établie, non prise en compte des dépenses obligatoires<sup>490</sup>. Le deuxième moyen révélateur du maintien d'un contrôle d'opportunité est la substitution. Les modalités procéduriales d'exercice de ce pouvoir de substitution assurent l'intervention en liaison avec le représentant de l'Etat, de la Cour des comptes. Le contrôle budgétaire au moyen de la substitution s'exerce dans les cas suivants : budget voté hors délai, absence d'équilibre réel du budget, défaut d'inscription au budget d'une dépense obligatoire, apparition d'un déficit dans l'arrêt des comptes. Aux termes de l'article 393, si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des

---

<sup>488</sup> Voir, articles 79 à 83 du décret D/2013/015/PRG/SGG.

<sup>489</sup> Voir article 390 du code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>490</sup> *Ibid.*, article 396

organes délibérants le représentant de l'Etat arrête le budget et le rend exécutoire conformément à ses propositions.

Ces dispositions ne sont applicables que quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de réception par la collectivité locale avant le 15 mars des dispositions de la loi des finances de l'année la concernant. Dans ce cas, le conseil dispose d'un mois après cette réception pour arrêter le budget. Le budget des collectivités est également exécutoire par le représentant de l'Etat lorsqu'une nouvelle collectivité locale n'adopte pas le budget dans un délai de trois mois à compter de cette création<sup>491</sup>. Il faut noter aussi que le budget de la collectivité locale est rendu exécutoire par le préfet lorsque celui-ci est voté en déséquilibre. Dans cette hypothèse, le préfet, après l'avoir fait formellement constaté et notifié au conseil, saisit, dans les trente (30) jours, la Cour des comptes. Celle-ci propose à la collectivité locale les solutions nécessaires à l'établissement de l'équilibre et demande au conseil une nouvelle délibération. Le représentant ne rend exécutoire le budget que lorsque le conseil n'a pas délibéré dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de rétablissement de l'équilibre ou n'a pas pris les mesures de redressement suffisantes. Enfin, le préfet procède au mandatement d'office d'une dépense obligatoire, après une mise en demeure sans résultat au cas où, le président d'un conseil refuse de la mandater. Lorsque l'arrêté des comptes d'une collectivité locale fait apparaître un déficit des dépenses sur les recettes égales ou supérieures à 10% du budget de fonctionnement et selon la taille<sup>492</sup> de la collectivité, la Cour des comptes de sa propre initiative ou saisie par le représentant de l'Etat, formule des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire dans un délai d'un mois à compter de cette saisine<sup>493</sup>.

Quant au contrôle technique, il s'entend comme l'obligation faite aux collectivités locales d'observer toutes les prescriptions prévues par les lois et règlements en vigueur dans l'accomplissement de leurs actes. Ce contrôle technique s'exerce à travers les interventions des services techniques de l'Etat dans la conclusion des marchés, des contrats d'exécution des travaux et l'attribution des subventions<sup>494</sup>. Ce contrôle intervient aussi en matière

---

<sup>491</sup> Ibid. article 394

<sup>492</sup> Les 10% sont exigés s'il s'agit d'une collectivité de moins de 20.000 habitants et 5% dans les autres cas.

<sup>493</sup> Article 505 du CCLG.

<sup>494</sup> Cette tutelle technique est la preuve tangible de l'omniprésence de l'Etat. En France, dans la pratique antérieure à 1982, la tutelle technique jouait un rôle essentiel en ce que diverses normes techniques étaient imposées aux collectivités locales dans l'exercice de leurs activités par l'Etat. Voir, Joseph NSAKANI « Décentralisation congolaise : un processus inachevé », *Revue EDJA*, n°80, janvier-Mars 2009, p. 57.

d'urbanisme : les projets de schéma de cohérence territoriale, les plans d'occupation des sols (POS). Rentrent dans le même cadre : les projets de coopération ou entente entre collectivités locales guinéennes et une collectivité locale étrangère, les projets de coopération décentralisée.

Conformément à l'article 82 dudit code, les services gérés par les collectivités locales et reconnus non conformes aux normes et règlements à la suite d'une inspection ou d'un contrôle sont soumis à toute mesure rectificative prévue par les lois et règlement en vigueur. Ce contrôle vise aussi les recettes dont le produit est partagé entre l'Etat et les collectivités locales. Ce droit de regard s'exerce conformément aux dispositions de l'article 456 qui dispose en ces termes : *« lorsque le rôle d'une recette partagée est pris en charge par les services d'une collectivité locale, le représentant de l'Etat dans la préfecture peut déléguer un agent auprès de chaque équipe locale de perception (...) les agents observent l'opération de perception et rendent compte. Ils peuvent en aucune façon intervenir dans les opérations de perception. Ils sont tenus à la légalité et à la régularité en tout temps dans la réalisation de leur mission »*. Les articles 73 à 76 du code des collectivités locales édictent les règles applicables en matière financière. L'autonomie financière de la collectivité locale est consacrée par l'existence d'un budget qui est un document comptable qui prévoit et autorise, dans un cadre annuel, les recettes et les dépenses de la collectivité sans contraction entre les unes et les autres.

L'Etat peut donc exercer par l'intermédiaire de ses services techniques compétents, toute inspection et tout contrôle de nature technique prévue par les lois et règlements en vigueur sur les services gérés par les collectivités locales<sup>495</sup>. Tous les principes de gestion du régime commun des établissements publics nationaux peuvent être applicables aux établissements publics locaux<sup>496</sup>. Il en est de même de leur modalité de création, de fonctionnement et de contrôle, sauf disposition spéciale. La tutelle administrative et financière des établissements publics locaux est exercée conjointement par l'ordonnateur et le comptable de la collectivité. La gestion administrative, financière et comptable est exercée

---

<sup>495</sup> *Ibid.* article 81.

<sup>496</sup> Les établissements publics locaux sont des personnes morales de droit public ayant reçu de la collectivité ou de l'Etat, un patrimoine d'affectation en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général. Il peut avoir un caractère administratif, industriel ou commercial. Ils sont créés par décision de l'autorité locale après délibération du conseil local et approbation des autorités de tutelle. Cependant, l'article 100 du décret D/2013/015/PRG/SGG ne mentionne que les EPA.

respectivement par un directeur et par un agent comptable. Par ailleurs, le contrôle exercé sur les établissements publics est au centre du système de contrôle interne en Guinée.

## **SECTION II : LE MAINTIEN DU CONTROLE DE TUTELLE SUR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS**

L'établissement public est une personne morale de droit public, dont les ressources sont affectées à un service ou à un groupe de services publics déterminés en vue de satisfaire aux besoins spéciaux des habitants, soit de l'ensemble du territoire ; soit d'un département, d'une commune ou d'un groupement de communes<sup>497</sup>. Dans son traité élémentaire de droit administratif, WALINE soutient une opinion très proche « *l'établissement public est une personne de droit administratif spécialisée et gérant avec une certaine autonomie, le service public*<sup>498</sup> ». Ces différentes prises de position doctrinales montrent clairement que sur le fond, tout le monde est d'accord. L'établissement public assure bien un service public<sup>499</sup>. Tous les auteurs admettent également la vocation spéciale de l'établissement public. Selon l'objet de leur activité ou les nécessités de leur gestion, les établissements publics sont dits à « *caractère administratif* » ou à « *caractère industriel et commercial* »<sup>500</sup>. En Guinée, quelque soit la dénomination particulière, il existe un cadre général des organes de gestion des EPA (Paragraphe I) et une dualité de tutelles ministérielles sur lesdits établissements (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : Les organes de gestion et de contrôle**

Les établissements publics sont des personnes de droit public dotées de l'autonomie financière et de gestion, ayant reçu de l'Etat, un patrimoine d'affectation en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général. C'est la loi L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics à caractère administratif et le décret D/93/100/PRG/SGG qui réglementent l'organisation et le fonctionnement des établissements publics de ce type. Ces textes fixent également les organes de contrôle ainsi que les modalités d'exercice. On peut donc distinguer juridiquement l'organe délibérant : le CA (A) de l'organe

---

<sup>497</sup> Voir, l'article 1<sup>er</sup> et s. de la loi L/93/021/C.T.R.N., précitée portant sur les EPA.

<sup>498</sup> M. WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 6<sup>ème</sup> E.D.C.E., 1957, p. 245.

<sup>499</sup> Il importe peu que les auteurs ne soient pas d'accord sur la notion de service public.

<sup>500</sup> Les établissements publics à caractère industriel et commercial sont soumis aux règles de gestion budgétaire et comptable applicables aux sociétés commerciales ; de ce fait ils ne sont pas soumis aux dispositions du décret relatif à la comptabilité publique. Voir, article 100 du décret D/2013/015/PRG/SGG.

de direction (B) mais aussi du cadre général de contrôle de la gestion administrative et financière (C).

### **A : L'organe délibérant : le CA**

En général, la loi précitée sur les établissements publics administratifs détermine trois organes de gestion dans le cadre de l'organisation et le fonctionnement desdits établissements : le Conseil d'Administration, la Direction Générale et l'Agent Comptable.

Le Conseil d'Administration est un organe délibérant qui élit en son sein un bureau composé d'un Président, d'un Vice-président et un Secrétaire. Aucun membre de l'autorité de tutelle ne peut être élu comme président ou vice-président. Ce mécanisme assure une certaine autonomie de l'établissement par rapport à l'organe de tutelle. Le régime juridique aménage deux possibilités pour mettre fin à la mission du CA : un régime individuel et un régime général. Pour le premier, il peut être mis fin à la mission d'un membre du CA suivant trois conditions, lorsque :

- il perd la qualité qui a justifié sa nomination ;
- l'autorité qui est à l'origine de sa désignation le demande ;
- il n'a pas assisté à trois réunions successives du conseil pour quelque raison que ce soit<sup>501</sup>.

Dans ce cas, la réglementation prévoit son remplacement pour une durée restant à courir son mandat, dans les conditions prévues à l'article 13 de la loi précitée<sup>502</sup>.

A propos du régime général, le CA peut être révoqué dans son ensemble par décret pris en conseil des ministres, sur proposition de l'autorité de tutelle lorsque son activité compromet gravement le fonctionnement dans les conditions fixées à l'article 13 de la loi L/021/CTRN/SGG portant sur le EPA. Compte tenu du rôle essentiel que joue la CA dans l'organisation et le fonctionnement de l'établissement public administratif, une certaine expérience est requise pour être membre. C'est ce qui ressort de l'article 7 du décret précité sur les établissements publics qui dispose que : « *ne peuvent faire partie du Conseil d'Administration d'un établissement public administratif, que les personnes qui ont occupé au cours des cinq années précédentes, au sein dudit établissement, les fonctions de : directeur*

---

<sup>501</sup> Voir, l'article 4 du décret D/93/100/PRG/SGG portant l'organisation et le fonctionnement des établissements publics à caractère administratifs

<sup>502</sup> Aux termes de l'article 13 de loi L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics administratifs, « Le Conseil d'administration est nommé pour une durée de deux ans au minimum et de cinq ans au maximum. Le décret de création fixe cette durée ».

*général, directeur général adjoint, contrôleur financier ou commissaire aux comptes* ». Dans l'exercice de son activité, le CA se réunit en session ordinaire au moins une fois par semestre à une date fixée par le président. Si les circonstances l'exigent, la possibilité est donnée au CA de se réunir en session extraordinaire à la demande de l'autorité de tutelle, à l'initiative de son président ou enfin à la demande du tiers au moins de ses membres. Dans ce cas, si la loi détermine la composition du CA, aucune précision n'est faite concernant le nombre. Dans le cas plus précisément des sessions extraordinaires, l'ordre du jour doit comporter obligatoirement les points qui ont motivé la demande de réunion. Toutefois, la première réunion consécutive à la constitution du CA est convoquée par le ministre chargé de la tutelle. Son ordre du jour comporte exclusivement l'élection du bureau. Le CA ne peut délibérer valablement que si la moitié de ses membres au moins sont présents ou représentés. C'est pourquoi, la réglementation exige la présence obligatoire des membres aux réunions du CA.

En effet, la prise de décision est faite à la majorité absolue des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Le directeur général et l'agent comptable n'étant pas membres du conseil, peuvent assister avec voix consultative.

L'article 13 du décret portant organisation et fonctionnement des EPA, assure au CA des prérogatives importantes qui font de ce dernier un organe incontournable. Sous réserve des pouvoirs de l'autorité de tutelle, et dans le cadre du décret portant création de l'établissement public, le CA prend toutes les décisions concernant la gestion de l'établissement et plus précisément<sup>503</sup> :

- il fixe le contenu et les limites des délégations qu'il consent éventuellement au directeur général ;
- il approuve les budgets et les comptes ;
- il approuve les rapports d'activité du directeur général ;
- il décide de l'affectation des moyens matériels, humains et financiers ;
- il détermine l'organisation interne, fixe le règlement intérieur et le cadre organique ;
- il détermine les effectifs et les rémunérations ;
- il décide les acquisitions et aliénations immobilières ;
- il approuve les baux à loyer de plus de trois ans ;

---

<sup>503</sup> Voir l'article 15 de loi L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics administratifs.

- il autorise les emprunts.

En plus des attributions, suscitées, le décret portant création de l'établissement public peut lui réserver toute autre attribution. Le CA est suivi par un autre organe de gestion appelé : la Direction générale.

### **B : L'organe de direction**

Il est en effet l'organe exécutif de l'établissement, composé d'un Directeur général et d'un Directeur général adjoint<sup>504</sup>. Il s'agit généralement des fonctionnaires en position de détachement. Ses prérogatives ne sont pas moins importantes dans l'organisation et le fonctionnement du service public géré par les EP. Il assure d'une part, la mise en œuvre des décisions du CA ; d'autre part, il assure les exigences du fonctionnement interne de l'établissement. A cet effet, il recrute le personnel nécessaire soit directement par contrat, soit en demandant le détachement ou dans le cas prévue à l'article 28 du décret relatif aux établissements publics, la mise à disposition de fonctionnaires<sup>505</sup>. Ce dernier cas concerne par exemple les établissements d'enseignement supérieur ou de recherche, érigés en établissement publics administratifs. Le Conseil d'Administration est tenu dans ce cas d'espèce, par les dispositions du décret n° 176/PRG/SGG du 27 septembre 1989, régissant les emplois de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique<sup>506</sup>. Le personnel fonctionnaire destiné à occuper les emplois d'enseignement, est mis à la disposition de l'établissement. Tandis que les autres personnels sont directement recrutés. De même, le personnel fonctionnaire destiné à dispenser les soins dans les établissements sanitaires est mis à la disposition de l'établissement.

Dans le cadre des lois et règlements en vigueur, le directeur général est une autorité hiérarchique capable de prendre des actes administratifs. A ce titre, il exerce le pouvoir disciplinaire. Il licencie ou remet à la disposition des administrations d'origine les agents

---

<sup>504</sup> *Ibid.* articles 16 et 17.

<sup>505</sup> Le personnel de l'établissement est constitué : - du personnel propre directement recruté par le directeur général et qui reste placé sous le régime du code de travail ; - de fonctionnaires mis en position de détachement dans les cas expressément prévus par la réglementation, ou le texte de création. Le décret portant création de l'établissement peut, le cas échéant, fixer la proportion à respecter entre ces deux catégories d'agents. Voir article 27 du décret D/93/100/PRG/SGG qui réglemente l'organisation et le fonctionnement des établissements publics.

<sup>506</sup> Voir l'article 26 de loi L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics administratifs.

placés sous ses ordres. Sous réserve des dispositions contraires, notamment en ce qui concerne l'agent comptable, il nomme à tous les postes prévus dans l'organigramme. Conformément à la réglementation en vigueur et dans les limites éventuelle fixées par le Conseil d'Administration, le directeur général signe les contrats, conventions, baux et marchés qui engagent l'établissement. Aussi en matière de litige, il représente son établissement en justice et vis-à-vis des tiers. Il relève également de ses prérogatives de préparer le projet de budget, d'examiner les comptes et les soumettre à la décision du Conseil d'Administration. En retour, il est l'ordonnateur du budget. Nous approfondiront ce dernier aspect dans le cadre général de contrôle de la gestion administrative et financière.

### **C : Le cadre général de contrôle de la gestion administrative et financière**

Toutes les structures de contrôle interviennent auprès des EPA pour exercer un certain contrôle en plus des organes qui leurs sont propres. C'est à ce niveau qu'on peut parler d'un cadre général de contrôle de gestion administrative et financière. Tout comme au niveau de l'Etat, les fonctions d'agent comptable et de directeur d'un même établissement sont incompatibles. L'ordonnateur<sup>507</sup> est toute personne ayant reçu qualité à cet effet et quelque soit le titre qui lui est conféré par les textes organisant l'établissement. Il constate et liquide les créances en vue de leur recouvrement, il engage et ordonne les dépenses. Le comptable est dénommé « agent comptable »<sup>508</sup>, il détient les fonds et valeurs de l'établissement et effectue sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, les recouvrements et les paiements. Quelques soient les particularités ou les dérogations résultant de l'application d'un régime spécial, les EPA dotés d'un agent comptable sont soumis aux règles générales suivantes :

- leurs budgets<sup>509</sup> ou état prévisionnel et leurs comptes financiers doivent être approuvés par le Ministre de tutelle et le Ministre des finances ;

---

<sup>507</sup>, L'ordonnateur est toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et dépenses inscrites au budget de l'Etat. Voir article 79 du décret D/2013/015/PRG/SGG. Voir également, SAIDJ (L.) « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *R.F.F.P.*, n°41, 1993, pp. 64-72.

<sup>508</sup> Conformément à l'article 86 du décret D/2013/015/PRG/SGG, portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité, le comptable publique est tout agent public régulièrement habilité par le Ministre chargé des finances pour effectuer, à titre exclusif et au nom de l'Etat, des opérations d'encaissement de recettes, de paiements de dépenses ainsi que des opérations de trésorerie et de financement ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures.

<sup>509</sup> Aux termes des articles 102 à 105 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité, le budget des établissements publics administratifs obéit aux mêmes procédures d'établissement, d'approbation de modification similaire à celui de l'Etat.

- leur gestion financière est soumise aux contrôles prévus au titre 4 et suivant les articles 124 à 132 D/2013/015/PRG/SGG du décret portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique ;
- leurs comptes sont soumis aux jugements de la Cour des comptes ;
- l'approbation expresse du Ministre chargé des finances est nécessaire pour rendre exécutoire les délibérations du conseil d'administration concernant : la fixation des tarifs applicables aux services rendus par l'établissement, la fixation des taxes parafiscales, l'acceptation des dons et legs grevés de charges et affectations immobilières, l'aliénation des biens immobiliers et l'émission des emprunts. En outre, des régies d'avances ou de recettes peuvent être instituées par décision du directeur après approbation du CA. Leurs titulaires sont nommés par le directeur sur proposition de l'agent comptable<sup>510</sup> sous le contrôle duquel il est placé.

La comptabilité des EPA décrit l'exécution de leurs opérations et suit la gestion de leur patrimoine. Elle est organisée en vue de permettre le contrôle de ces opérations, la connaissance de la situation patrimoniale, le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services et la détermination des résultats annuels.

Le contrôleur financier de l'établissement est chargé d'effectuer le visa préalable des opérations de dépenses. Il doit se faire communiquer pour avis, tout marché, contrat ou convention et, d'une manière générale, tous documents financiers et comptables ainsi que toutes études économiques. Si les décisions en matière de crédits ou d'emplois qui lui sont soumises par l'ordonnateur lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur financier est tenu de refuser son visa. Il en est de même lorsqu'un contrôleur financier a pu établir que les certifications délivrées par les ordonnateurs sont inexacts. En cas de désaccord persistant entre le contrôleur financier et l'ordonnateur, ce dernier peut saisir le Ministre chargé des finances du dossier litigieux. Le ministre chargé des finances peut, après examen de l'ensemble du dossier, accorder par écrit son visa au lieu et place du contrôleur financier. Copie de sa décision est transmise sans délai à la Cour des comptes. Dans ce cas, la responsabilité personnelle du Ministre chargé des finances se substitue à celle du contrôleur financier<sup>511</sup>. Il appartient au contrôleur financier d'établir au moins une fois par an, un rapport d'ensemble sur la situation financière de l'établissement public et de l'adresser aux Ministres intéressés.

---

<sup>510</sup> Les régisseurs sont soumis aux mêmes obligations et responsabilités que celles des régisseurs de l'Etat.

<sup>511</sup> Article 70 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité.

La vérification des caisses et des écritures des agents comptables des EPA est effectuée par l'inspection des services du Trésor sous l'autorité du Directeur National du Trésor et de la comptabilité publique. Aux termes de l'article 126 du décret D/2013/015/PRG/SGG, le contrôle des opérations des ordonnateurs, contrôleurs financiers et agents comptables des EPA relève de l'I.G.E. et de l'I.G.F en liaison, le cas échéant, avec les inspections ministérielles. Les procès verbaux d'inspection et d'audit comportant des observations et réponses de l'ordonnateur, du contrôleur financier et de l'agent comptable, sont communiqués au CA et transmis au Ministre chargé des finances et au Ministre de tutelle ; d'où la dualité de tutelle ministérielle.

## **Paragraphe II : La dualité de la tutelle ministérielle**

En Guinée, c'est le décret D/2013/015/PRG/SGG, portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique, qui fixe le régime de contrôle des EPA. Leur contrôle relève d'une double tutelle (administrative et financière). En ce qui concerne les entreprises publiques et parapublics, l'autonomie conférée à celles-ci est limitée par des pouvoirs d'orientation générale, d'intervention sur certains actes de nomination et de révocation des dirigeants, qui sont désignés par le terme de « tutelle »<sup>512</sup>. C'est l'ordonnance n°01/025/PRG/SGG qui définit le cadre institutionnel et juridique des entreprises publiques<sup>513</sup>. En prenant seulement en compte l'étude des EPA dans cette étude et cela conformément à la délimitation que nous nous sommes imposée, il convient naturellement de dire que ces derniers sont placés sous la tutelle administrative d'un Ministre sectoriel et sous la tutelle financière du Ministre chargé des finances. Les tutelles administrative (A) et financière (B) sont donc complémentaires à ce niveau.

### **A : La tutelle administrative**

En Guinée, les établissements publics administratifs sont soumis à une autorité de tutelle dans les conditions fixées par la loi L /93/021/CTR/SGG du 6 mai 1993 portant cadre

---

<sup>512</sup> André DELION, *le droit des entreprises et participations publiques*, Paris, L.G.D.J., 2003. p. 83.

<sup>513</sup> En Guinée, conformément à l'article 1 de l'ordonnance n°01/025/PRG/SGG portant cadre institutionnel des entreprises publiques, les entreprises publiques revêtent la forme : soit d'une société anonyme à participation publique ; soit d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance précitée, les entreprises publiques sont en principe, créées sous forme de sociétés anonymes de type commercial ; elles constituent alors des sociétés anonymes à participation publique. Quant à l'article 13 du même texte il dispose que les entreprises publiques créées sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial sont celles qui doivent exercer une mission, d'intérêt général ou de service public.

institutionnel des établissements publics à caractère administratif et le décret D/93/100/PRG/SGG fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des EPA. Conformément à l'article 29 de la loi précitée, la tutelle administrative s'exerce par voie d'autorisation préalable, d'accord préalable, d'opposition et de substitution. Aux termes des articles 37 et 38 dudit décret, les EPA sont soumis à une autorité de tutelle dans les conditions fixées par la loi L /93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993. Lorsque l'autorisation préalable est requise, la décision ne peut être mise en œuvre avant que l'autorité de tutelle ait donné cette autorisation de façon explicite et expresse. C'est pourquoi, pour permettre à la tutelle l'exercice de ses prérogatives, le CA est chargé de lui communiquer le procès verbal de toutes ses délibérations. L'article 39 du décret précité détermine les décisions soumises à l'accord préalable<sup>514</sup>. Il doit être donné par l'autorité de tutelle dans le délai de quinze (15) jours suivant la réception du procès-verbal du CA. Si l'autorité de tutelle n'a pas fait connaître sa décision jusqu'à l'expiration de ce délai l'accord est réputé acquis et la décision peut être mise en œuvre. Toutes les autres délibérations du C.A. sont exécutoires de plein droit sauf opposition de l'autorité de tutelle<sup>515</sup>. Il convient de noter que l'autorité de tutelle peut en outre annuler par acte motivé, toute décision contraire aux lois et règlements en vigueur.

La tutelle de l'Etat est exercée sur l'établissement public par le ministre de tutelle. Celle-ci consiste en la fixation des objectifs à atteindre par l'établissement et dans le suivi des décisions prises. La tutelle administrative est exercée par le ministre auquel relève l'établissement public ou l'entreprise publique. Il s'agit par exemple, la tutelle administrative qu'exerce le ministre d'Etat à l'environnement, de l'énergie et du développement durable sur l'Electricité De Guinée (EDG) ou sur la Direction Générale du Fonds de l'Hydraulique. En vertu des termes du titre III du décret D/93/100/PRG/SGG du 06/05/93, la tutelle de l'institution d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique est exercée par le Ministre en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Les objectifs de cette tutelle administrative sont :

---

<sup>514</sup> Il s'agit de : l'acceptation des dons, la définition des objectifs et programmes, les décisions fixant l'organisation interne de l'établissement contrairement à l'autorisation préalable qui n'est assorti d'aucune prescription de délai et donnée de manière explicite et expresse, l'accord reste soumis à un délai de 15 jours à partir de la réception au-delà duquel il est donné facilement.

<sup>515</sup> Ces cas d'opposition sont prévus à l'article 41 du décret D/93/100/SGG. Il s'agit des cas suivants : la décision en cause compromet l'exécution de la mission confiée à l'établissement, la décision est contraire aux orientations de la politique générale du Gouvernement, la décision est contraire à la réglementation interne de l'établissement, la décision compromet l'équilibre financier de l'établissement.

- la supervision du bon fonctionnement des organes et l'accomplissement des missions ;
- le contrôle de l'exécution des programmes de développement et l'assurance de la qualité et de la pertinence.

Elle s'opère par voie d'approbation, d'autorisation, de suspension ou d'annulation des décisions relatives aux budget, actes du CA, programmes de développement et d'investissement et hypothèques. Le CA intervient aussi en vue de contribuer au fonctionnement régulier de l'établissement sous réserve de l'autorité de tutelle. Il prend des décisions qui déterminent les objectifs, l'organisation interne et les programmes d'activités. Il joue principalement un rôle de supervision et ne peut se substituer à la direction générale dans la gestion courante des EPA. L'aspect financier de la tutelle des EPA est aussi déterminant.

## **B : La tutelle financière**

Les décisions en matière de tutelle financière sont prises après avis du Ministre chargé des finances. L'objet de cette tutelle est de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses effectuées par les EPA et d'en rendre compte. Il permet d'apprécier l'efficacité de la gestion et de s'assurer que les ressources générées ou mises à la disposition des institutions servent à réaliser les objectifs qui leur sont assignés. Tout le processus de contrôle se déroule en trois étapes : des contrôles préventifs et périodiques (a) et des contrôles *a posteriori* (b). Ces contrôles de gestion s'effectuent conformément aux lois et règlements en vigueur<sup>516</sup>.

### **1 : Les contrôles *a priori* et périodique**

Le contrôle *a priori* est exercé par le contrôleur financier, le comité de suivi budgétaire, le conseil d'administration et les ministères de tutelle. Le contrôleur financier de l'établissement public est chargé d'effectuer le contrôle préalable des opérations de dépenses. Ces contrôles effectués sont ceux dont les modalités sont définies aux articles 124 à 132 du décret D/2013/015/PRG/SGG, portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique. Deux fois par an, le contrôleur financier établit en liaison avec l'agent

---

<sup>516</sup> Notamment : la loi L/93/021/CTRN/SGG du 06/06/1993, portant cadre institutionnel des établissements publics à caractère administratif ; le décret D/93/100/PRG/SGG du 06/05/1993, fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements publics administratifs. En plus, pour le cas particulier des institutions d'enseignement supérieur. Voir l'arrêté n°94/04273/PRG du 29/09/94, fixant les procédures d'octroi de la subvention de fonctionnement des universités et institutions d'enseignement supérieur.

comptable, un rapport d'ensemble sur la situation financière et la qualité de la gestion de l'établissement et l'adresse aux Ministres intéressés.

Le CA, le M.E.F. et la Commission Nationale des Grands Marchés <sup>517</sup> exercent des contrôles préalables sur les marchés conformément aux dispositions du titre III, article 36 du décret D/93/100/PRG/SGG. Selon les termes, les marchés sont soumis au visa préalable du contrôle financier et à l'autorisation préalable (approbation) des autorités ci-après selon les seuils suivants :

- pour un montant inférieur ou égal à 500.000.000 GNF, le marché est approuvé par le président du CA ;
- pour un montant compris entre 500.000.000 GNF et 1.200.000.000 GNF, l'approbation relève du MEF ;
- enfin pour un montant supérieur à 1.200.000.000 GNF, l'approbation du président de la commission nationale des marchés publics est requise.

Aux termes du titre II, article 107 du décret D/2012/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique et l'article 38 du décret D/93/100/PRG/SGG, l'aliénation des biens immobiliers et l'émission d'emprunt sont soumises à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle et du Ministre chargé des finances. Cependant, les baux à loyer de plus de 3 ans sont soumis à l'autorisation préalable du CA<sup>518</sup>.

Par ailleurs, il existe dans les institutions d'enseignement supérieur, le Comité de Suivi Budgétaire. Ce Comité est chargé du monitoring des procédures et comptes de gestion des institutions d'enseignement supérieur et de recherche scientifique autonomes. Il est chargé de passer en revue les comptes et les procédures de gestion des institutions, de donner un avis pertinent et de faire des recommandations en vue de l'amélioration de la gestion. Pour ce faire, il est chargé d'un contrôle périodique des comptes de gestion et des procédures dans ces institutions et produire des comptes d'opinion qui seront distribués à tous les services et autorités concernés. Quant au contrôle *a posteriori*, il s'exerce suivant une modalité particulière.

---

<sup>517</sup> Voir, article 48 et suivants du code des marchés publics.

<sup>518</sup> Voir, article 13 du décret D/93/100/PRG/SGG.

## **2 : Le contrôle *a posteriori***

Selon les termes de la Loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001, le contrôle des structures des services publics vise à mettre en œuvre une politique d'adaptation permanente de l'organisation et du fonctionnement des services publics à leurs missions. Cette loi régit aussi les principes relatifs à la création, l'évaluation des incidences administratives des réformes sectorielles élaborées par les départements techniques, le contrôle des effectifs des services publics à l'aide des cadres organiques. Le CA peut charger un commissaire au compte d'examiner la comptabilité et de certifier la régularité, la sincérité et l'exactitude des comptes de l'établissement. Les commissaires aux comptes choisis sur la liste des experts comptables agréés par le ministre des finances sont nommés par le CA après avis du ministre des finances. Ils adressent au CA un rapport de leurs opérations et assistent à la réunion du CA au cours duquel ce rapport est examiné<sup>519</sup>. A la fin de chaque année financière, l'agent comptable prépare le compte financier de l'établissement<sup>520</sup>. Le compte financier est soumis, par le directeur, au CA qui adopte le compte financier après avoir entendu l'agent comptable et le contrôleur financier s'il y a lieu. Après adoption, le compte financier accompagné des pièces justificatives, est transmis dans le délai fixé par les statuts de l'établissement au Ministre de tutelle et au Ministre chargé des finances, pour approbation.

Sous l'autorité du ministre chargé des finances, le contrôleur financier d'un EPA met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de contrôle de la dépense publique au niveau de l'établissement dans lequel il exerce ses fonctions. Il assure auprès des dirigeants de l'établissement une mission de conseiller en matière de gestion de la dépense publique. En ce qui concerne les institutions d'enseignement supérieurs par exemple, il exerce les activités de contrôle en amont et en aval des activités de gestion et rend périodiquement compte des procédures de gestion en cours à l'autorité compétente en vertu des termes de l'arrêté n°94/04273/PRG/SGG du 29 septembre 1994 fixant les procédures d'octroi de la subvention de fonctionnement des universités et instituts supérieurs.

---

<sup>519</sup> Leur rémunération est fixée par le Conseil d'Administration et imputée au budget de l'établissement.

<sup>520</sup> Le compte financier comprend les documents de synthèse, les annexes et les pièces justificatives prévues par les textes réglementaires en vigueur relatifs à la nature de l'établissement public.

Le contrôle par l'agent comptable<sup>521</sup> suit la gestion des établissements publics. Il détient les fonds de l'établissement et effectue sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, les recouvrements et les paiements. A ce titre, il est chargé d'assurer l'exécution de toutes les opérations de dépenses et des recettes. Il a la qualité de comptable public principal au sens de l'article 88 du règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique. Ses attributions sont les suivantes : le contrôle de la régularité de l'exécution des opérations d'engagement, de paiement et de recouvrement. Il assure la tenue de la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale, la comptabilité analytique. Il assure dans le même sens l'inspection des régies financières des établissements. Suivant l'article 23 du décret D/93/100/PRG/SGG sur les EPA, l'agent comptable tien seul la comptabilité de l'établissement.

---

<sup>521</sup> Ses attributions sont fixées par les articles 131 et suivants du décret D/2012/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique et de l'arrêté n°94/04273/PRG/ du 29/09/94 fixant les procédures d'octroi de la subvention de fonctionnement des Universités et instituant supérieurs en ses chapitres II et III.

## CONCLUSION DU TITRE I

Le champ d'application du contrôle *ratione personae* en Guinée doit être déterminé à partir de la finalité à laquelle obéit la fonction de contrôle de l'Etat, compte tenu des options politiques fondamentales. De façon générale, en Guinée, le dispositif interne de contrôle mis en place à l'échelon supérieur intéresse l'ensemble des services et organismes qui participent au fonctionnement de l'Etat ou qui peuvent être associés, de façon directe ou médiate, à ses interventions dans le secteur public. Le régime financier des établissements publics et des personnes morales placées sous le contrôle et la tutelle de l'Etat a subi de nombreuses modifications depuis l'accession de la Guinée à l'indépendance. Bien qu'il existe une terminologie commune des contrôles, les modalités de leur organisation et de leur fonctionnement ont révélé une certaine diversité de leur situation juridique, qui n'a pas manqué d'accroître à leur égard la dispersion des responsabilités administratives. A ce contrôle interne exercé à l'intérieur de l'Administration guinéenne par ses propres organes ou services, d'autres modalités de contrôle s'exerçant sur celle-ci, sont effectuées par les organes externes : il s'agit du dispositif externe du contrôle de l'Administration.

## **TITRE II : LE DISPOSITIF EXTERNE DU CONTROLE**

Le caractère externe du contrôle de l'Administration est déterminé d'une part, par les buts recherchés et d'autre part, en fonction du sujet qui l'exerce. Dans cette optique, est externe, tout contrôle qui s'exerce sur l'Administration par des organes, des groupes ou des personnes extérieures à la hiérarchie administrative normale. Ce qui signifie que la nature de ces contrôles découle de la situation de ces derniers par rapport à l'Administration. La notion de contrôle externe est par conséquent complexe. Le contrôle politique étant exclue pour des justifications que nous avons déjà démontrées, le contrôle juridictionnel continue à être, et de beaucoup, le principal instrument du contrôle de l'Administration. Il en est d'autant plus ainsi qu'il intervient à l'initiative de l'administré, du moins lorsque celui-ci connaît l'existence de ce moyen à l'encontre de l'Administration. L'institutionnalisation récente du médiateur de la République vient se ranger au rang des organes de contrôles externes. L'expérience permet de distinguer en fonction de la situation actuelle et celle en cours, d'évoquer le contrôle juridictionnel (Chapitre I) et le contrôle externe, un contrôle en rénovation (Chapitre II).

### **CHAPITRE I : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL**

Les modifications de la loi de 1995 par la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998 déterminent l'actuelle organisation judiciaire qui repose sur des juridictions ordinaires ou de droit commun et des juridictions d'exception. Placée au sommet de la pyramide des juridictions, la Cour Suprême, loin de constituer un troisième degré de juridiction a pour vocation d'assurer le contrôle de l'application de la règle de droit, l'unité d'interprétation de la loi. Cette précision nous permet de mettre en relief, les attributions de la Cour suprême (Section I), et le contrôle de la légalité administrative par les juridictions de droit commun (Section II).

#### **SECTION I : LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR SUPREME**

Aux termes de l'article 6 alinéa 1 de la loi L/95/021//CTRN du 6 juin 1995 portant réorganisation de la justice en République de Guinée, modifiée par la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998 et amendée par le décret n°D/2001/PRG/SGG du 17 mai 2001, « *La Cour Suprême se prononce sur les pourvois en cassation dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les autres juridictions. Elle est juge de l'excès de pouvoir des*

*autorités exécutoires* ». L'unification juridictionnelle était l'une des idées principales de la nouvelle organisation juridictionnelle dès 1958. Comment cette unification a été réalisée ? Pour unifier, il a fallu supprimer d'abord les juridictions de droit local et ensuite les juridictions administratives. Il y a lieu alors de comprendre les attributions administratives (Paragraphe I) et financières (Paragraphe II) de la Cour suprême en matière de contrôle.

### **Paragraphe I : Les attributions administratives de la Cour suprême**

La Cour suprême tient sa place du fait de la Constitution guinéenne qui admet la séparation des pouvoirs. Ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont prévus par la loi organique L/91/008 du 23 décembre 1991<sup>522</sup>. Elle a une compétence exclusive en matière de recours pour excès de pouvoir (A) et la compétence de droit commun dans les autres matières administratives (B)

#### **A : La compétence exclusive en matière de recours pour excès de pouvoir**

La Constitution du 7 mai 2010 consacre en son article 113 que « *la Cours Suprême est juge en premier et dernier ressort de la légalité des textes réglementaires et des actes des autorités exécutives* ». En plus, l'article 4 de la loi organique L/91/008 du 23 décembre 1991 dispose que « *la cour Suprême est juge de l'excès de pouvoir des autorités exécutives* ». Pour Y. BOIRO et C.Y. SECK à propos de la justice en Guinée, « *cette disposition confère à ladite Cour le rôle de gardienne de la liberté du citoyen contre l'arbitraire du pouvoir* »<sup>523</sup>. En toute évidence, ce rôle consiste en la recherche d'un équilibre entre l'impératif de l'exercice de l'autorité dans le but de sauvegarder l'intérêt général et l'ordre public et la nécessité de la protection des libertés individuelles.

Le REP contre les décisions des autorités exécutives est directement porté devant la Cour Suprême en raison de son importance juridique et politique. Car, il met en cause un acte administratif unilatéral entant que décision exécutoire de la puissance publique<sup>524</sup>. La Cour Suprême, juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives trouvait sa consécration

---

<sup>522</sup> Cette loi organique apparait aujourd'hui caduque au regard de la nouvelle Constitution qui a consacré la mise en place d'une Cour constitutionnelle, une Cour des comptes, le médiateur de la République... Elle mérite d'être révisée pour tenir compte des nouvelles attributions et les modifications effectuées par ladite Constitution du 7 mai 2010.

<sup>523</sup> Yaya BOIRO et Cheikh Yérime SECK, *La justice en Guinée*, l'Harmattan, 2000, p. 114.

<sup>524</sup> Hassane II DIALLO, *La réforme de la justice guinéenne, défis et stratégie*, l'Harmattan, Paris 2011, p. 56.

dans l'article 83 de la Loi Fondamentale du 23 décembre 1990. Elle apparaît sans doute comme le couronnement de l'édifice juridictionnel en Guinée.<sup>525</sup>. Aujourd'hui, elle est consacrée par l'article 113 de la constitution de 2010 comme étant la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative et judiciaire<sup>526</sup>. Dans le même sens et suivant la loi organique L/91/008/CTRN du 23 décembre 1991 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême en son article 31, la chambre constitutionnelle et administrative se prononce :

- sur l'excès de pouvoir des autorités exécutives ;
- le caractère réglementaire de certaines dispositions de forme législative et plus généralement, tous les conflits de compétence entre le pouvoir Exécutif et le pouvoir Judiciaire.

Juge en premier et dernier ressort des REP des autorités administratives conformément aussi à l'article 6 de la loi L/098/14/AN du 16 juin 1998 et amendé par le décret n°D/2001/PRG/SGG du 17 mai 2001, la chambre constitutionnelle et administrative connaît également les pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les autres juridictions. Plus précisément, elle connaît, par voie du recours en cassation ou en annulation, des décisions des cours et tribunaux relatives aux autres contentieux. Autrement dit, le contentieux administratif se réduit au REP et à celui de pleine juridiction. La chambre administrative a une plénitude de compétence pour le premier. Mais, ne connaît le second que de façon partielle par le biais de la cassation. Ceci évite les conflits de compétences et la création souvent onéreuse d'un tribunal spécial chargé de déterminer les attributions respectives des juridictions judiciaires et administratives. La Cour suprême reste

---

<sup>525</sup> Le souci de l'efficacité a conduit le constituant guinéen à adopter le régime présidentiel en Guinée. Dès lors, la séparation de l'exécutif et du législatif impliquait nécessairement l'institution d'un troisième pouvoir qui soit à la fois le gardien de la Constitution et l'arbitre des difficultés pouvant surgir entre les deux autres pouvoirs quant aux respect des « frontières » établies entre le domaine de la loi et celui du règlement. Ce troisième pouvoir, les constituants l'ont personnifié par la Cour Suprême, dont l'institution trouve ainsi sa première justification. Etait également nécessaire, la création d'un organisme chargé à la fois du jugement des comptes de l'Etat et des collectivités secondaires et du contrôle des finances publiques, à l'image des prérogatives dévolues en France à la Cour des comptes. Répondant à cette double nécessité, la Cour Suprême apparaît dans son deuxième caractère qui est d'être le couronnement de l'édifice judiciaire de l'Etat. Il était enfin indispensable de prévoir dans le schéma organique des institutions, l'existence d'un organe consultatif susceptible d'intervenir comme « conseil » de l'Etat en matière notamment d'élaboration des lois et règlements, à l'instar du rôle dévolu en France au Conseil d'Etat dans la fonction consultative. Eu égard à cette nouvelle préoccupation, la Cour Suprême se révèle sous son troisième et dernier aspect.

<sup>526</sup> Placé au sommet de la hiérarchie de juridictions guinéennes, la Cour Suprême a porté des noms divers à travers les multiples réformes connues dans l'appareil judiciaire guinéen : Tribunal Supérieur de Cassation de 1959 à 1983, Cour Suprême en 1984, Chambre Nationale d'Annulation en 1986 et enfin Cour Suprême en 1990.

élevée à ce titre au sommet de l'organisation juridictionnelle où elle exerce une compétence de droit commun dans les autres matières administratives.

### **B : La compétence de droit commun dans les autres matières administratives**

Il n'existe pas en effet en Guinée de tribunaux administratifs. La chambre administrative est donc appelée à connaître en cassation des décisions émanant de formations judiciaires. Cette attribution peut de prime abord paraître surprenante. Comment peut-on être juge de cassation quand on n'aura pas sous son contrôle les juridictions du même ordre ? L'application du droit public par les tribunaux ordinaires et le contrôle de cette application par la chambre administrative se butent en réalité à des obstacles de taille. Le juge judiciaire répugnera d'appliquer le droit public qu'il connaît moins bien. Dans cette formule, la chambre administrative connaît du REP en premier et dernier ressort. En revanche, ce sont les tribunaux ordinaires en l'occurrence le TPI et la Cour d'appel qui sont compétents pour le plein contentieux en premier ressort et en appel. La Cour Suprême n'intervenant que pour la cassation. La compétence en matière de contentieux administratif est limitée par la loi au pourvoi en cassation dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par toutes les autres juridictions. Ce qui englobe toutes les décisions en matière du contentieux administratif excepté le REP pour lequel la Cour Suprême reste compétente en premier et dernier ressort.

Officiellement, les préoccupations d'ordre économique et politique sont à l'origine de cette conception. Elles n'ont pas cependant conduit le législateur à commettre une hérésie juridique. L'existence parallèle d'un droit public et d'un droit privé et de deux ordres de juridiction spécialisés ne signifie pas que les deux disciplines soient antagoniques : les techniques diffèrent mais il subsiste un dénominateur commun : la légalité impérative de la conscience juridique d'un Etat et d'une époque donnée<sup>527</sup>. La Cour suprême de la Guinée est aussi un organe de contrôle externe des finances publiques.

---

<sup>527</sup> J. C. FROELICH, « La chambre administrative de la cour suprême de Côte d'Ivoire », *Penant*, 1999, p. 286.

## **Paragraphe II : Les attributions financières de la Cour suprême en matière de contrôle**

Le contrôle juridictionnel des finances publiques répond à un double objectif : d'une part, il permet d'assurer une plus grande régularité des dépenses publiques ; d'autre part, il donne des garanties sérieuses au comptable en faisant constater, par une juridiction, que sa gestion a été correcte. Comme l'a écrit le professeur WALINE, « *le jugement des comptabilités publiques est donc nécessaire dans l'intérêt de l'Etat, mais étant donné le statut personnel du comptable, celui-ci y a lui-même finalement un intérêt* »<sup>528</sup>. Le contrôle juridictionnel des finances publiques est exercé par la chambre des comptes. Elle a pour compétence de contrôler, *a posteriori*, les comptes publics et à travers eux, l'activité des comptables. La juridiction des comptes joue alors une double fonction. Elle est le véritable « bras armé » de la Cour Suprême en matière de contrôle *a posteriori* et sur pièce, lorsqu'elle exerce le contrôle de la régularité des comptes (A). Elle exerce également un contrôle administratif de gestion et des finances qui peut prendre la forme du contrôle concomitant ou *a posteriori* (B).

### **A : Le contrôle de la régularité des comptes**

Le contrôle de la régularité des opérations administratives constitue une partie importante des activités de la Cour suprême par le biais de sa chambre des comptes. Le système se caractérise par la soumission de l'ensemble des services de l'Administration au contrôle d'une juridiction. Celle-ci exerce, à la fois, le contrôle de la légalité des actes administratifs et celui de la régularité des opérations financières. En ce qui concerne cette dernière attribution, le contrôle de la Cour suprême revêt un caractère juridictionnel à l'égard des comptables<sup>529</sup>, et administratif à l'égard des administrateurs<sup>530</sup>. C'est pourquoi, les fonctions administratives de gestion et des finances de la chambre des comptes de la Cour suprême ne doit pas faire oublier que cette dernière est et demeure un organisme juridictionnel dont la fonction première est de rendre des décisions de justice. Les comptes des comptables sont jugés par la chambre des comptes qui peut seule donner quitus de leur gestion. Au vu du compte administratif et du compte général de l'administration des finances, le juge des comptes rend une déclaration générale de conformité. Ainsi, l'article 118 al. 1 de

---

<sup>528</sup> J. WALINE, *Traité de droit administratif*, PUF, 1963, p. 498.

<sup>529</sup> Voir les articles 118 et suivants de la loi organique L/91/008 du 23 décembre 1991 portant attribution et fonctionnement de la Cour Suprême

<sup>530</sup> Ibid., l'article 130.

la loi organique portant statut de la Cour Suprême est bien précis, « *Chaque année, dans les délais prévus par les règlements financiers, les comptables soumis au jugement de la Cour Suprême, envoient leur compte de gestion accompagné de toutes les pièces justificatives au Ministère chargé des finances. Le Ministre chargé des finances transmet le dossier à la Cour Suprême.* » Le caractère matériel de la compétence est réaffirmé : « *la Cour juge les comptes et non les comptables* »<sup>531</sup>. La formule est simple mais trompeuse, le contrôle objectif du compte auquel se livre ladite Cour conduit à apprécier la responsabilité personnelle du comptable et à le condamner à des amendes. Cet article reproduit les dispositions de la loi française du 16 septembre 1807 créant la Cour des comptes. Comme la juridiction française des comptes, la Cour suprême a compétence pour juger l'ensemble des comptes publics. C'est la troisième chambre de la Cour suprême qui procède à ces jugements. Conformément à cette disposition précitée, la troisième chambre de la Cour suprême examine chaque année, la régularité des écritures des comptables publics. Il s'agit, là, d'une compétence de droit commun. Elle s'étend, en effet, à toutes les comptes tenus par toute personnes ayant manié des deniers publics (comptable de droit ou de fait). Il importe peu que le comptable ait assuré la gestion de deniers appartenant à l'Etat ou à une autre collectivité publique (commune, établissement public). Il importe peu également, que le comptable ait ou non la qualité de fonctionnaire, soit désigné régulièrement ou non, le comptable, même de fait, est soumis à la juridiction de la Cour suprême. Ce qui donne une compétence étendue à la chambre des comptes.

Conformément à l'article 74 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité, « *Sans préjudice des autres missions, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs (...)* ». Il ressort que son contrôle porte sur un « objet » et non sur un « sujet ». Sa compétence générale reste requise : elle connaît des comptables patents, mais aussi des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait <sup>532</sup>(celles qui détiennent ou manient des deniers publics, qui se sont immiscés dans la gestion des deniers publics exception faite pour celles des assemblées parlementaires et les fonds spéciaux). Donc peuvent être considérés comme comptables de fait et comme tels déferés à la Cour Suprême par le Ministre des finances, soit les fonctionnaires qui se sont immiscés dans les fonctions de comptables

---

<sup>531</sup> Voir les articles 67 et 74 du décret D/2012/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité.

<sup>532</sup> Voir, les articles 124 et 125 de la loi organique portant statut de la cour suprême.

publics ; soit les particuliers qui ont agi comme comptables publics, soit les comptables publics qui ont abusé de leurs fonctions<sup>533</sup>.

Sa compétence d'ordre public est également confirmée. Les comptables doivent rendre des comptes au moins une fois par an. La Cour des comptes est saisie d'office, de plein droit par dépôt obligatoire du compte de gestion au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre qui suit la clôture<sup>534</sup> de la gestion, si non elle prononcera des amendes de retard dans la production des comptes. La transmission comporte les comptes et les liasses (les pièces justificatives). Sa compétence est limitée aux comptes des comptables principaux à l'égard desquels elle statue en dernier ressort<sup>535</sup>.

En ce qui concerne la procédure, elle est d'abord inquisitoire : rapporteur et parquet dirigent la procédure en prenant toute mesure utile. Ensuite elle est publique (sauf exigence de l'ordre public ou respect de l'intimité des personnes)<sup>536</sup>. Enfin elle est équilibrée : les personnes préparent efficacement leur défense par la réception des armes légales. La Cour juge sans appel. Cependant, les arrêts portant soit constitution ou condamnation de comptable de fait mettant en débet des comptables publics, peuvent faire l'objet d'un recours en révision porté devant la Cour des Comptes elle-même ou d'appel devant le Président de la République, dans les délais fixés par la réglementation en vigueur. Dans ce sens, le comptable ou le procureur général, en cas d'erreur, d'omission, faux ou double emploi, peuvent intenter un recours en révision.

La procédure de contrôle juridictionnel dépend des conclusions des rapporteurs sur les dossiers des comptabilités qui leurs sont répartis par le président de la chambre des comptes<sup>537</sup>. Elle se fait en deux phases principales. Dans un premier temps, sur la base des rapports qui lui sont remis, la chambre prononce un arrêt provisoire dans lequel les observations et injonctions faites par les rapporteurs sont mentionnées de sorte à permettre au

---

<sup>533</sup> *Ibid.*, article 124.

<sup>534</sup> Le compte général de l'Etat, signé par le ministre chargé des finances, est produit à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi. La Cour des comptes publie son avis sur sa qualité et sa sincérité comptable, au plus tard le 15 septembre de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi. Voir article 63 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

<sup>535</sup> Seuls les comptables principaux, qui « centralisent les opérations effectuées par les comptables secondaires et en assument la responsabilité dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, soumettent leurs comptes au jugement, selon la procédure et dans les formes de l'action en reddition des comptes<sup>535</sup>.

<sup>536</sup> Voir les articles 119 et suivants de la loi organique précitée.

<sup>537</sup> *Ibid.*

comptable de fournir dans le délai légal de deux mois toutes les réponses nécessaires<sup>538</sup>. Après examen des réponses faites par les comptables aux injonctions contenues dans l'arrêt provisoire, la chambre des comptes de la Cour Suprême rend un arrêt définitif qui est en principe sans recours<sup>539</sup>. Si les comptes sont déclarés exacts, la chambre des comptes prononce un arrêt de « décharge »<sup>540</sup> ou un arrêt de « quitus » si le compte est régulier<sup>541</sup> c'est-à-dire si ses écritures correspondent à la réalité constatée de sa caisse. Si les comptes sont excédentaires ; c'est-à-dire si le comptable dans ses écritures est reconnu à tort débiteur du trésor public, l'arrêt le déclare « en avance ». Enfin, si les comptes font apparaître des manquants dans les recettes ou des dépenses payées à tort, la chambre des comptes rend un arrêt de « débet ». Ce débet est dit juridictionnel<sup>542</sup> par opposition au débet administratif qui est prononcé par le ministre des finances.

Ces différends arrêts sont notifiés aux comptables par le Directeur National du Trésor et de la comptabilité qui en informe le Ministre chargé des finances<sup>543</sup>. Dans chacun des cas énumérés, après instruction de l'affaire, la chambre rend un arrêt déclarant s'il échet, que le justiciable soit constitué comptable de fait. L'arrêt prescrit alors la production par le comptable dans un délai déterminé de toutes les pièces justificatives jugées indispensables<sup>544</sup>. Aux termes de l'article 4 du décret D/2013/015/PRG/SGG, portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique, seules les recettes prévues par l'article 18 de la LOLF peuvent être perçues<sup>545</sup>. La perception de toute autre

---

<sup>538</sup> Voir les articles 119 et 120 de la loi organique portant statut de la Cour Suprême.

<sup>539</sup> Sauf au terme de l'article 122 al. 2, sur demande appuyée de pièces justificatives retrouvées depuis l'arrêt ou d'office pour erreur, omission, faux ou double emploi reconnu par la vérification d'autres comptes le recours se fait dans ces cas devant la même juridiction.

<sup>540</sup> Il faut préciser que l'arrêt à décharge est rendu, quand il s'agit par exemple d'un comptable en fonction à l'opposé s'il s'agit d'un comptable sorti de fonction on parle d'arrêt de quitus.

<sup>541</sup> Cet arrêt est arrêt de quitus parce qu'il constitue un quitus pour le comptable à l'égard du trésor qui lève l'hypothèque sur tous les biens donnés en garantie par le comptable ainsi que sur toutes les suretés qui grevait ces biens.

<sup>542</sup> Le débet juridictionnel d'un comptable public est l'obligation au paiement d'une somme d'argent imposée par un arrêt définitif du juge des comptes à un comptable patent ou à un comptable de fait dont la responsabilité personnelle et financière est mise en jeu. Il est exécutoire et productif d'intérêt, voir, FABRE J-F, *le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968, p 234 ; ZAKI Moussa, *Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université des Sciences sociales de Toulouse, janv. 1999, 346 p.

<sup>543</sup> Suivant la structure actuelle du Gouvernement, ces arrêts ne peuvent être transmis qu'au le Ministre délégué au Budget qui par la suite en transmettra au Ministre des finances.

<sup>544</sup> Voir article 125 de la loi organique précitée sur la Cour suprême.

<sup>545</sup> Il s'agit des recettes budgétaires de l'Etat qui sont constituées des : - recettes fiscales comprenant les impôts, les taxes, droits et autres prélèvements obligatoires hormis les cotisations de sécurité sociale ; - dons, legs et fonds de concours, y compris ceux provenant des bailleurs de fonds internationaux ; - autres recettes comprenant les revenus de la propriété, les ventes de biens et services, les amendes, pénalités et confiscations, les transferts volontaires autres que les dons et recettes diverses. Ces recettes sont décomposées, en fonction de leur nature et

recette est interdite. La violation de cette disposition constitue une concussion passible de sanction définie dans le code pénal, sans préjudice de l'action en répétition pendant quatre années contre tout agent qui en aurait fait la perception. Est également passible des mêmes sanctions, tout agent qui aura irrégulièrement accordé des exonérations, dégrèvements ou réductions de recettes budgétaires ou effectué gratuitement la délivrance de produits ou services payants de l'Etat. Sans préjudice de la période complémentaire définie à l'article 54<sup>546</sup>, le paiement des dépenses doit être effectué avant la fin de l'exercice budgétaire, au cours duquel la dépense a été engagée. Toutefois, s'agissant des dépenses d'investissement, le paiement peut se faire au-delà de cette limite<sup>547</sup>. Dans tous les cas aucune dépense ne peut être payée ni faire l'objet d'un début d'exécution si elle n'est pas couverte par un crédit régulièrement ouvert au budget. A défaut, les autorités compétentes doivent avant tout se prononcer sur l'utilité publique des opérations effectuées afin de les régulariser. Ce qui vaut ouverture de crédits du même montant. En tout état de cause, l'arrêt déclaratif de gestion de fait n'intervient qu'après que le présumé comptable de fait ait fait valoir ses justifications dans un délai de deux mois sur la base des faits qui lui sont reprochés dans l'arrêt provisoire qui lui a été notifié. La juridiction peut alors poursuivre ou arrêter la procédure.

Toute fonction juridictionnelle ne peut, en principe, s'exercer sans le prononcé de sanction. A cet égard les juridictions des comptes prononcent à l'égard des comptables patents des sanctions proportionnelles aux fautes qui leur sont reprochées. Lorsqu'il s'agit d'un défaut de présentation des comptes dans les délais impartis, de réponses aux injonctions de la Cour, cette amende est de 60.000 GNF au maximum par mois de retard. En plus, le comptable dispose de deux mois pour produire ses observations en réponse aux observations et injonctions de la Cour. Le retard dans la production des observations du comptable peut être sanctionné par une amende de 15.000 GNF au maximum par injonction et par mois de retard, s'il ne fournit aucune justification valable de ce retard. L'obligation de compter est pour le comptable une charge patrimoniale qui passe à son décès à ses ayants droit. Il faut rappeler

---

éventuellement de leur source, en articles, subdivisés en paragraphes, selon une nomenclature s'inspirant des standards internationaux et régionaux et arrêtée par le Ministre chargé des finances.

<sup>546</sup> Les dépenses budgétaires engagées ou liquidées au cours de l'exercice budgétaire peuvent être payées après la fin de cet exercice, au cours d'une période complémentaire dont la durée ne peut excéder 30 jours. Et lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'exercice budgétaire, les opérations de dépenses qu'elle prévoit peuvent être engagées et payées au cours de cette période complémentaire. Ces dépenses sont alors rattachées à la comptabilité de l'exercice budgétaire antérieur.

<sup>547</sup> Voir l'article 22 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique

que la Cour ne porte pas sa juridiction sur la comptabilité des matières et n'exerce, à l'égard de ces dernières qu'un contrôle administratif se rapportant à leur gestion<sup>548</sup>.

## **B : Les fonctions administratives de gestion et des finances**

La juridiction des comptes s'assure aussi du bon emploi des crédits, fonds et valeurs par les ordonnateurs<sup>549</sup>. Ce contrôle s'apparente à une évaluation qui permet d'appréhender l'efficacité (rapport entre les buts et les résultats), l'efficience (rapport entre les buts et les moyens). Raymond MUZELLEC, à propos de la Cour des comptes de la France, note que « *La cour tend à appliquer la règle des trois E dans son contrôle : l'Economie (dépenser moins : coûts minimaux à qualité égale), l'Efficacité (dépenser mieux), l'Efficience (dépenser au mieux). A ce titre, elle formule des observations sur les procédures suivies, les études préalables, le suivi des travaux, les dysfonctionnements, la mal administration, l'incohérence etc. En un mot, ce contrôle va au-delà de la simple régularité mais ne va pas jusqu'à l'opportunité de la décision* »<sup>550</sup>. Dans le même sens, Claude GOYARD note que « *Dans le passé, la cour des comptes a été étudiée sous l'angle du contrôle juridictionnel objectif des comptes des comptables. Mais, les contrôles institutionnels internes d'exécution n'ayant pas été suffisants sans évoquer le déclin des pouvoirs financiers du parlement(...), il paraît souhaitable, il paraît logique de souhaiter que la Cour puisse développer un véritable contrôle administratif qui échappe aux considérations politiques* »<sup>551</sup>.

En Guinée, l'étendue du contrôle administratif de la gestion des comptes est déterminée par les articles 128 à 130 de la loi organique sur la Cour Suprême. Le contrôle porte d'une part, sur la comptabilité matière des administrations publiques ; d'autre part, sur la gestion financière des organismes publics et privés dans les conditions fixées par les lois et règlements. L'article 128 de la loi organique précitée dispose que « *la Cour suprême statuant en matière de comptabilité publique est chargée également du contrôle administratif des comptes des matières des administrations publiques (...). Elle rend une déclaration spéciale sur chaque compte individuel de matière et elle produit également des déclarations générales*

---

<sup>548</sup> L'action en reddition des comptes a pour objet de soumettre à l'examen d'un jugement administratif spécialisé les gestions des deniers des personnes morales de droit public.

<sup>549</sup> Voir pour le cas de la France, DAMAREY (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Paris, Dalloz, 2001, p. 322

<sup>550</sup> V. Raymond MUZELLEC, *Finances publiques*, Paris, Sirey, 15 éd., 2009, p. 457 ; BARILARI (A.), « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat et l'évolution des dispositifs de contrôle », *Revue du Trésor*, n°6, juin 2005, pp. 306-322.

<sup>551</sup> Claude GOYARD, « Les aspects administratifs et politiques des contrôles », *R.F.F.P.*, n°56, 2008, p. 37.

*de conformité attestant la concordance de l'ensemble des comptes individuels de matière avec les comptes généraux des Ministres* ». Ainsi, sur le fondement de l'article 130<sup>552</sup>, la Cour Suprême statuant en matière de comptabilité publique, exerce son contrôle dans les conditions prévues par les lois et règlements financiers sur tous les ordonnateurs des administrations publiques et sur la gestion financière et comptable des établissements publics, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte et des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Pour remplir sa mission, la chambre réclame aux administrations, entreprises et établissements publics tous les renseignements utiles.

Ce contrôle s'apparente à une évaluation qui permet d'appréhender l'efficacité et l'efficience. Au-delà des organismes de sécurités sociales, les entreprises publiques, cette chambre peut contrôler les comptes et la gestion d'organismes non soumis à la comptabilité publique c'est-à-dire, les organismes bénéficiaires de fonds publics. Il s'agit des organismes qui perçoivent des taxes parafiscales, des cotisations obligatoires, des organismes bénéficiant de subventions, ou de fonds publics. Lorsque le concours financier n'excède pas 50% des ressources totales, le contrôle ne porte que sur le compte d'emploi de l'aide financière sauf si ce compte n'est pas spontanément produit. Dans ce cas, le contrôle est étendu à toute la comptabilité.

Le contrôle de la gestion des administrateurs est une activité distincte, mais complémentaire du jugement des comptes. L'initiative de la Cour suprême a simplement pour objet, dans ce domaine, de seconder et d'assister le Gouvernement et l'Assemblée nationale dans le contrôle des services publics. Elle n'a pas de compétence juridictionnelle vis-à-vis des administrateurs<sup>553</sup>. Les juges se bornent à relever les irrégularités constatées à l'occasion de l'examen des comptes et à en informer les autorités hiérarchiques qui se chargeront de mettre en cause la responsabilité disciplinaire, pénale ou pécuniaire des fonctionnaires concernés. Le contrôle exercé par la cour s'étend à tous les administrateurs ainsi qu'à la gestion financière et comptable des entreprises publiques. La Cour dispose, à cet effet, d'une gamme variée de moyens : référés, déclarations de conformité, rapport public annuel.

Les référés sont des lettres adressées par le Président de la chambre des comptes aux ministres et au Président de l'Assemblée nationale pour leur signaler les observations faites

---

<sup>552</sup> La loi organique sur la Cour suprême texte précité.

<sup>553</sup> Voir article 130 et suivants de la loi organique n°91/07/CTRN, portant statut de la Cour suprême.

concernant la gestion financière et comptable des administrateurs soumis à leur autorité. Les ministres ont, ainsi, la possibilité de « *redresser les erreurs commises et d'adresser, aux agents en cause tous avertissements utiles et d'exercer, le cas échéant, une action disciplinaire contre les administrateurs responsables* »<sup>554</sup>. Les déclarations de conformité<sup>555</sup> ont pour but de constater l'exacte concordance entre les écritures des administrateurs et les comptes des comptables. Elles constituent une formalité destinée à obliger l'Administration à tenir en ordre le compte général des finances qui regroupe pour une année, toutes les opérations intéressant les finances de l'Etat effectuées pendant l'année et concernant l'exécution du budget, les opérations de trésorerie et tous les mouvements de fonds réalisés pour le compte des services d'Etat. Quant au rapport public annuel, l'article 131 dispose que « *la Cour suprême, statuant en matière de comptabilité public, établit, annuellement, un rapport public au président de la République, dans lequel elle signale les irrégularités les plus importantes et propose, éventuellement, des réformes et améliorations* ». Ce document est soumis au Premier Président de la Cour suprême, avant sa remise au Président de la République. Les irrégularités relevées dans le rapport public et dans les référés peuvent être sanctionnées par la mise en cause des agents responsables.

Après examen des comptes, le Président de la chambre s'adresse par voie de référé<sup>556</sup> aux ministres intéressés et au Président de l'Assemblée nationale, afin de leur permettre de redresser les erreurs. Ceux-ci adressent à leur tour aux agents en cause, tous les avertissements utiles et exercent, le cas échéant, une action disciplinaire contre les administrateurs responsables<sup>557</sup>. C'est dire ainsi, que la chambre se doit de contribuer à clarifier les données qui concourent aux choix budgétaires. Cela se fait par la publication des rapports réguliers et immédiats sur l'exécution des budgets portés à la connaissance de l'Exécutif et du Parlement de sorte à éclairer la préparation des lois de finances à venir. C'est pourquoi, M. Pierre JOXE défend que « *la fonction des juridictions est de garantir le respect du droit dans tous les domaines (en dehors de toute considération d'opportunité), y compris*

---

<sup>554</sup> Voir article 130 al. 3 de la loi organique précitée.

<sup>555</sup> Article 128 de la loi organique précitée.

<sup>556</sup> Le référé est solennel et est adressé par le Président de chambre à un Ministre pour informer ce dernier d'anomalies graves relevées dans ses services (organisation défectueuse, lacune de la réglementation). Le ministre doit répondre dans un délai de trois mois (cas de la France) ; pour la Guinée aucun délai n'est indiqué. En principe dans chaque ministère, un fonctionnaire devrait être chargé de la liaison avec la Cour des comptes, il aura pour mission de donner suite aux référés. Voir Raymond MUZELLEC, *Finances Publiques, Op. cit.*, p. 458. Voir également, BAZY-MALARURIE (C.), « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », *R.F.F.P.*, n°99, sept., 2007, pp.53-62.

<sup>557</sup> Voir, l'article 130 al. 4 de loi organique précitée.

*et surtout ceux qui ne font pas l'objet d'attention constante des pouvoirs publics, ou pour lesquels, l'opacité et le secret paraissent préférables à l'éventuelle publicité d'un jugement* »<sup>558</sup>. L'objectif poursuivi est l'information des autorités compétentes sur les dysfonctionnements, les irrégularités et erreurs de gestion et leur permettre de les redresser. C'est pourquoi, en dehors des Ministres et l'Assemblée nationale, un rapport annuel est établi pour le Président de la République sur l'exécution des opérations, les irrégularités les plus importantes constatées et les réformes et améliorations que la Cour propose. En recevant chaque année les pièces justificatives des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que des comptes individuels et de matières avec les comptes généraux des ministres, la Cour contribue à assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. A la base, les compétences administratives sont aussi reconnues aux juridictions de droit commun.

## **SECTION II : LE CONTROLE DE LA LEGALITE PAR LES JURIDICTIONS DE DROIT COMMUN**

Si la Cour Suprême et en son sein la chambre administrative connaît à quelque titre du contentieux administratif, l'organisation des compétences des juridictions de droit commun (Paragraphe I) aboutit à trancher également des litiges administratifs avec des compétences spécifiques. Au niveau des collectivités locales, il convient aussi de noter le contrôle des actes locaux (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : L'organisation des compétences administratives des juridictions de droit commun**

Le principe de l'unité de juridiction implique, en effet, que pour les questions incidentes tirées du contentieux administratif, « *le juge du principal est le juge de l'exception* ». Au dessous de la Cour suprême, dans la hiérarchie des juridictions, on retrouve les juridictions de second degré avec des compétences administratives : le Tribunal de Première Instance (A) et la Cour d'Appel (B).

---

<sup>558</sup> P. JOXE. « La protection de l'intérêt public, les missions des juridictions financières », in *RFFP*, n°56 1996, p. 18.

## A : Les compétences administratives du Tribunal de Première Instance

La loi n°98-014/AN du 16 juin 1998 modifiant et complétant la loi n°95-021/CTRN du 16 juin 1995 portant organisation judiciaire a maintenu et renforcé le principe de l'unité de juridiction. Elle édicte en son article 35, que le TPI est compétent pour connaître de toutes les affaires pour lesquelles sa compétence n'est pas expressément et exclusivement attribuée à une autre juridiction. C'est dire, qu'à défaut de textes contraires attribuant la compétence à une autre juridiction, toute affaire peut être portée en premier lieu devant ce tribunal sous réserve de voie de recours éventuelle. La même loi prend d'ailleurs soin de préciser en son article 36 que cette compétence de droit commun du Tribunal de Première Instance englobe le contentieux administratif. Ce qui signifie qu'en matière administrative, ce tribunal est compétent pour connaître du contentieux de pleine juridiction et du contentieux de la répression<sup>559</sup>. Le cas échéant, le TPI est compétent pour connaître de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle impliquant l'Etat ou ses démembrements et du contentieux fiscal.

Le juge de droit commun du contentieux de pleine juridiction est constitué donc par le TPI. Aux termes de l'article 36 de la loi L/098/14/AN du 16 juin 1998, « *Sous réserve des dispositions de l'article 102 de la loi L/91/008/CTRN/ du 23 décembre 1991, portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême, le Tribunal de Première Instance est, en premier ressort, juge de droit commun du contentieux administratif* ». En prévoyant cette disposition, le législateur ne visait pas exclusivement le recours de pleine juridiction<sup>560</sup>. Ce recours est connu en Guinée en premier ressort par le TPI. La décision qu'il rend est susceptible d'appel devant la chambre administrative de la Cour d'appel du ressort ou de pourvoi devant la chambre constitutionnelle et administrative de la Cour suprême. La procédure applicable à cet effet est celle du droit commun définie par l'article 1304 du Code

---

<sup>559</sup> Il est à noter que le contentieux de pleine juridiction comprend les recours au moyen desquels on demande à la justice de reconnaître un droit méconnu ou de réparer un dommage causé par l'Administration. Le contentieux de la répression, quant à lui, tend à la répression des contraventions de voirie (empiètement de la voie publique par exemple). Voir, Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., 16<sup>e</sup> éd. 2001, pp. 323 et s. Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Droit administratif*, 9<sup>ème</sup> éd. Economica, 2010, pp. 489 et s.

<sup>560</sup> Il s'agit du recours exercé contre l'Etat pour obtenir une réparation des dommages-intérêts. Ce recours est intenté dans les domaines de la responsabilité avec ou sans faute de la puissance publique, des contrats administratifs, du contentieux fiscal, du contentieux électoral, du contentieux des installations et du contentieux des édifices menaçant ruine. Le recours intenté dans ces domaines est dit de pleine juridiction du fait que le juge administratif y exerce les pouvoirs les plus larges entre l'Administration et le requérant comme les tribunaux judiciaires le font entre leurs justiciables. Ces pouvoirs peuvent aller jusqu'à la condamnation pécuniaire de l'Administration. Voir, René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 8<sup>ème</sup> éd. 1999, p. 146.

de procédure civile, économique et administrative. Toutefois, une difficulté subsiste : il s'agit de savoir, si le recours de pleine juridiction tel qu'il est prévu dans la loi portant réorganisation de la justice doit être subordonné à un recours administratif préalable ? Ce dernier est du reste, l'une des rares institutions métropolitaines transposées en Afrique qui coïncide avec une pratique déjà existante sur le continent africain<sup>561</sup>. Le législateur guinéen a gardé le silence total à cet égard contrairement au décret N°65-572 du 30 juillet 1965 portant code de procédure civile sénégalais. Sur la base d'une interprétation stricte des dispositions de l'article 1304 du Code de procédure civile, économique et administrative guinéenne, on est fondé de dire qu'en matière de contentieux de pleine juridiction, l'obligation de recours administratif préalable n'est pas prévue en Guinée. La faculté toutefois est laissée au requérant d'emprunter la voie administrative avant celle contentieuse. Il y va de même en Côte d'Ivoire où la loi N°72-883 du 21 décembre 1972 portant code de procédure civile ne prévoit pas cette obligation. Ladite loi est d'ailleurs modifiée et complétée par celle N°93-670 du 9 août 1993<sup>562</sup>.

Sur un autre plan, il se pose le problème du droit applicable. Quel droit les TPI et la Cour d'appel doivent appliquer dans les litiges où l'Administration est partie ? Une réponse à cette question a été donnée par M. F. WODIE dans un article intitulé « *Les attributions de la chambre administrative de la Côte d'Ivoire* »<sup>563</sup>. Le point de vue de l'auteur, à la vérité, a tout pour plaire mais non pas pour satisfaire. Tout satisfait qu'il est de cette formule d'organisation des compétences M. WODIE soutient que si la cassation est dévolue à la chambre administrative<sup>564</sup>, c'est que le législateur a entendu soumettre les personnes publiques à un droit spécial approprié aux exigences de leur mission ; il en conclut que les juridictions judiciaires doivent apprécier la responsabilité de la puissance publique selon les règles du droit public. Comme on peut le constater, ce point de vue n'apporte aucun apaisement sur le sort de l'autonomie du droit administratif; bien au contraire, il soulève avec plus de réalisme,

---

<sup>561</sup> V. pour une étude exhaustive, MAQUET (J.), *Pouvoir et société en Afrique*, Paris, ed. Hachette, 1970, 566 p. ; MICHEL (M.), « Les modes de régulation des conflits urbains », in *Pauvreté urbaine et accès à la justice en Afrique, Impasses et Alternatives*, ouvrage collectif, éd. L'Harmattan, 1995, pp. 297 et s. ; LEROY (E.), « Le justiciable et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine*, n° spécial, *Documentation française*, 1990, pp.113 et s. ; FOUDA (G.), « L'accès au droit : richesse et fécondité d'un principe pour la socialisation juridique et l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *CERDRADI*, Université Montesquieu Bordeaux-IV 2011, pp. 3 et s

<sup>562</sup> *Ibid.*

<sup>563</sup> M. F. WODIE, « Les attributions de la chambre administrative de la Côte d'Ivoire », *RJPIC*, janvier - mars 1968, n° 1, p. 7 et s.

<sup>564</sup> *Ibid.*

le problème de l'opportunité du contrôle de l'Administration par les tribunaux ordinaires. En effet, si le législateur a entendu soumettre la personne publique aux règles du droit public, pourquoi alors cette intrusion du juge judiciaire au premier et second degré, celui-ci étant habitué à arbitrer des intérêts particuliers et donc à faire application d'un droit égalitaire? Pourquoi l'obliger à exercer un droit public exorbitant du droit privé qu'il connaît moins bien de par sa formation elle-même? Sans doute, et il faut le concéder à l'auteur, le juge judiciaire français peut avoir l'occasion de connaître de la responsabilité de la puissance publique et faire application, dans ce cas, du droit public. L'auteur lui-même cite en exemple l'affaire *Dr Giry contre Ministre de l'intérieur et Ministre de la justice*, affaire dans laquelle le tribunal civil de la Seine, était appelé à apprécier la responsabilité de l'Etat, reconnue aux règles de droit public et non aux textes du Code civil. Ces textes ayant toujours en considération les relations juridiques entre particuliers, tandis que le contentieux administratif met en présence un service public et un particulier victime du fonctionnement dudit service<sup>565</sup>.

L'Etat, personne publique se trouvant impliqué dans une cause, la procédure se déroulera du début à la fin selon le droit public. La chambre constitutionnelle et administrative, saisie du pourvoi en cassation, doit contrôler l'application et l'interprétation faites par les juridictions inférieures, du droit public. Cela dit, l'exception d'illégalité est en droit guinéen, une simple « *question préalable* » pour le juge, celui-ci n'a pas à surseoir à statuer. Il doit se prononcer lui-même sur la régularité de l'acte administratif en cause. S'il estime que l'acte est régulier, il tranche le litige en se fondant sur l'acte. Dans le cas contraire, il doit quand même trancher le litige non pas en prononçant l'annulation de l'acte, mais en écartant son application à l'affaire dont il est saisi. Dans ce dernier cas, le recours en appréciation de la légalité, contrairement au REP, est un recours incident qui a pour objet non pas l'annulation de l'acte, mais simplement une déclaration relative à sa légalité. S'il s'agit d'un problème d'interprétation, le juge applique l'acte avec le sens qu'il entend lui donner. Bref, les juridictions ont au cours de l'instance dont elles sont saisies, la compétence non seulement pour interpréter les décisions des diverses autorités administratives, mais aussi

---

<sup>565</sup> V. CAMBIER (C.), *Principes du contentieux administratif: le juge dans l'Etat, le contrôle judiciaire de l'administration*, 1961, p. 84 ; ROUVILLON (F.), « Le raisonnement finaliste du juge administratif », *R.D.P.*, nov.-déc. 1990, pp. 1813-1854 ; TABET (M.), « Le juge administratif et la légalité », *R.A.*, n° spécial 5, 1999, pp. 67-88 ; SOUTEYRAND (E.), « La responsabilité de l'administration », *A.J.D.A.*, 20 juil-20 août 1999, n° spécial, 92-99.

pour apprécier leur régularité. A dire vrai, la pratique judiciaire exposée plus loin, qui sous entend l'intégration de la justice administrative au sein de la Cour suprême, à défaut de vouloir éloigner le juge administratif des justiciables, dénote en quelque sorte un déni de justice dans la mesure où les tribunaux se déclarent incompétents alors que la loi a institué la justice administrative à leur niveau. Au second degré de l'organisation juridictionnelle se trouve la Cour d'appel.

### **B : Les compétences administratives de la Cour d'appel**

C'est une juridiction de second degré de droit commun<sup>566</sup> qui statue en fait et en droit sur les appels formés contre les décisions rendues par toutes les juridictions du premier degré, les organes disciplinaires professionnels ainsi que par toute autre juridiction notamment, les juridictions professionnelles ou arbitrales dans les cas prévus par la loi ou par la volonté des parties. La loi L/98/014/AN du 16 juin 1998 définit dans son chapitre 3 l'organisation et les attributions de la Cour d'Appel<sup>567</sup>. Elle statue souverainement sur le fond des affaires qui leur sont soumises. Sauf dispositions expresses, elle statue sur les appels interjetés contre les décisions rendues par les TPI et les justices de paix. Cette disposition englobe à cet effet les décisions rendues par les tribunaux en matière de contentieux administratif<sup>568</sup>. La Cour d'appel connaît également des affaires qui leur sont adressées par renvoi de la Cour Suprême, après cassation.

Cependant, le contrôle des actes locaux connaît un caractère spécifique au regard non seulement des organes qui interviennent dans la prise de décisions mais aussi, de leur régime juridique fixé par un texte particulier.

---

<sup>566</sup> Aux termes de l'article 7 de la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998, il existe en Guinée deux Cours d'appel qui ont pour sièges Conakry et Kankan. Chaque Cour d'appel a pour ressort des TPI et des Justices de Paix.

<sup>567</sup> Elle est composée au moins de trois (3) chambres : une chambre civile, économique, administrative et sociale, une chambre d'accusation et une chambre correctionnelle. Toutefois, compte tenu du volume important des affaires à Conakry, le législateur a prévu sept (7) chambres au moins pour la Cour d'Appel de Conakry : deux chambres civiles, sociales et administratives, deux chambres économiques, une chambre d'accusation et deux chambres correctionnelles et éventuellement une ordonnance du premier président.

<sup>568</sup> Voir à cet effet, l'affaire *Boubacar Barry* : jugement n°086 rendu par le TPI de Kaloum le 20 mai 2010. Sur appel principal de l'agence judiciaire de l'Etat pour le compte du Ministère de la justice et sur appel incident du sieur Boubacar Barry, la Cour d'appel de Conakry a été saisie du litige. Par arrêt n°85 du 06 mars 2012, la Cour d'appel a confirmé le jugement querellé sur la responsabilité du préjudice subi par le sieur Boubacar et l'a réformé sur le montant de la réparation civile revu à la hausse conformément à l'évaluation du code pénal.

## **Paragraphe II : Le contrôle des actes locaux**

Le contrôle de la légalité des collectivités locales en Guinée a, en l'occurrence, une vocation bien paradoxale : garantie et en même temps contrepoids à la liberté locale. Cette vocation bien qu'elle se déroule en deux phases, administrative et juridictionnelle dépend largement de la volonté du représentant de l'Etat (A). En plus il faut faire mention de la spécificité du déféré en droit guinéen (B).

### **A : Un contrôle dépendant largement de la volonté du représentant de l'Etat**

La mise en branle du contrôle suit un parcours échelonné en phase administrative incontournable lié à l'obligation qui pèse sur le représentant de l'Etat de vérifier la légalité des actes qui lui sont soumis et en une phase juridictionnelle qui reste éventuelle parce que dépendant de la volonté du représentant de l'Etat de saisir le juge. Le code des collectivités locales habilite le représentant de l'Etat à exercer le contrôle sur les actes des autorités qui lui sont transmis. Il s'agit, en réalité, du premier niveau d'appréciation de la validité normative des actes. En effet, le représentant de l'Etat procède à l'examen de la légalité des actes. A l'issue de cet examen, il peut adopter deux comportements alternatifs : soit il considère que les actes à lui transmis sont conformes à la légalité, et ceux-ci acquièrent du coup, leur régularité juridique une fois expiré le délai de recours contre eux<sup>569</sup>; soit ils considèrent que les actes ne sont pas conformes à la légalité, il les défère ; le cas échéant devant le juge de l'excès de pouvoir, en l'occurrence le TPI. Il s'agit là des conséquences de l'examen de la légalité des actes des autorités locales.

L'énumération faite par l'article 70 du code des collectivités locales nous édifie davantage sur la nature des actes concernés par le nouveau contrôle de légalité. Les actes concernés sont essentiellement et principalement, les actes unilatéraux et accessoirement des actes contractuels. Les actes unilatéraux visés sont les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils, les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales, les décisions réglementaires et individuelles prises par l'autorité exécutive locale dans l'exercice de son pouvoir de police, les actes à caractère réglementaire

---

<sup>569</sup> Il n'est pas superfluo de souligner qu'indépendamment du déféré, les personnes physiques ou morales conservent leur faculté d'attaquer par voie du recours pour excès des actes des collectivités locales leur faisant grief.

pris par les autorités locales dans les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi. Les seuls actes contractuels concernés par le contrôle de légalité sont les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de service public locaux à caractère individuel et commercial. Il est donc permis d'affirmer que le contrôle de la légalité est, pour l'essentiel, un contrôle de légalité des actes unilatéraux des collectivités locales qu'ils émanent des organes délibérants ou des organes exécutifs.

Au surplus, qu'il s'agisse d'actes unilatéraux ou d'actes bilatéraux, le contrôle exercé par le représentant de l'Etat demeure, dans tous les cas, un contrôle de légalité *stricto sensu*. Le législateur ne définit pas la nature du contrôle de légalité à exercer mais l'on peut considérer qu'il s'agit des aspects couvrant la légalité externe et interne au sens où elle a été progressivement développée par la jurisprudence administrative et théorisée par la doctrine<sup>570</sup>. Ainsi, le contrôle de légalité qui s'exerce sur les actes unilatéraux est le même que celui qui s'exerce sur les contrats, sous réserve de quelques particularité pour ces derniers. Lorsque l'acte lui est transmis, le représentant de l'Etat doit, du fait de son rôle de sauvegarde des intérêts nationaux et de gardien de la légalité, exercer de son propre chef le contrôle de légalité ou le faire sur demande d'une personne lésée.

Il ressort de l'analyse de l'article 356 du code des collectivités locales guinéen que le TPI intervient en matière du recours en annulation alors que la Constitution de 2010 en son article 113 et l'article 6 alinéa 1 de la loi L/95/021//CTRN du 6 juin 1995, portant réorganisation de la justice en République de Guinée, modifiée par la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998, amendée par le décret n°D/2001/PRG/SGG, du 17 mai 2001, établissent la compétence en premier et dernier ressort de la Cour suprême en la matière<sup>571</sup>. Une uniformisation de l'état du droit en matière de recours pour excès de pouvoirs s'impose donc à plus d'un titre. Ce que le TPI examine, ce sont les aspects liés à la légalité externe et ceux liés à la légalité interne afin d'y détecter ce que René CHAPUS appelle « *les vices*

---

<sup>570</sup> Il s'agit des manuels de droit administratif abordant largement la question du principe de légalité et des conditions de légalité des actes administratifs. Voir FANACHI (X), *Manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics*, A.G.C.L., 2<sup>ème</sup> éd., la documentation française, 1991, pp. 211 et s ; CHAPUS (R.), *droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., tome 1, 2001, pp. 1011-1089 ; FRIER (P-L.) et PETIT (J.), *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2010, pp. 481 et s

<sup>571</sup> Aux termes de l'article 356 du code des collectivités locales, « *Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte d'une collectivité locale, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans la préfecture de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 71* ». L'article 77 du même code dispose que « *le tribunal accède à cette demande si le motif invoqué dans la requête paraît, à l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué (...)* ».

susceptibles d'affecter la légalité des actes administratifs »<sup>572</sup>. Le contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat sur les actes contractuels appelle deux remarques. D'une part, le contrôle de légalité par voie du référé qui est un recours pour excès de pouvoir spécial contre les contrats paraissent singulier au regard du droit administratif classique qui se caractérise, comme le remarque Sabine MARTIN, par « le principe traditionnel d'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les contrats administratifs sous réserve de la théorie des actes détachables »<sup>573</sup>. Le déféré contractuel en tant que forme de recours pour excès de pouvoir contre les contrats des collectivités locales bouleverse ainsi les principes du recours pour excès de pouvoir et constitue une nouveauté en droit administratif<sup>574</sup>. Le Conseil d'Etat français ayant interprété le déféré comme dirigé, non pas contre le contrat, mais contre la décision de passer le contrat<sup>575</sup>. La compétence d'attribution des tribunaux est aussi nettement posée par les textes. D'autre part, dans la mise en branle du déféré<sup>576</sup>, le principe est qu'en Guinée, le délai dont dispose le représentant de l'Etat est différent du délai habituel du REP, à savoir 15 jours à compter de la date de réception pour se prononcer. Passé ce délai ces actes sont réputés exécutoires. Au Sénégal c'est le même délai<sup>577</sup>. Ainsi, le représentant de l'Etat dispose du « monopole du droit de déférer »<sup>578</sup>.

---

<sup>572</sup> L'examen de la légalité interne consiste pour le représentant de l'Etat à vérifier si les actes qui lui sont transmis respectent les normes composant le bloc de la légalité. Pour ce qui est de la légalité externe, le représentant de l'Etat vérifie la compétence de l'auteur de l'acte, c'est-à-dire son aptitude juridique à prendre l'acte. La violation des règles de compétence, ce qui le rend illégal et encourageant l'annulation selon une jurisprudence constante. Le problème de l'incompétence se pose avec acuité dans le fonctionnement des collectivités locales du fait du niveau relativement faibles de connaissance des textes. L'examen de la légalité externe amène le représentant de l'Etat à examiner les aspects liés à la forme et à, la procédure d'élaboration de l'acte. Autrement dit, il vérifie si l'autorité locale a respecté les règles de forme et de procédure régissant l'élaboration de l'acte. La jurisprudence administrative sanctionne surtout le non respect des formalités substantielles. Voir René CHAPUS, *Droit administratif, Op. cit.*, p. 1019. Voir aussi, Cour suprême du Sénégal, 26 mai 1965, *Ibrahima Seydou Ndao*, in GDJAS, n° XIV, 1993.

<sup>573</sup> Voir Sabine MARTIN, « contrôle a posteriori de légalité des actes des collectivités locales », *Op. cit.*, p. 242.

<sup>574</sup> C'est ce qui explique qu'en France, la position de la jurisprudence ait évolué pour aboutir finalement à investir le préfet de la capacité à intenter un recours pour excès de pouvoir contre un contrat soumis ou non à obligation de transmission, Voir à cet égard, F. LUCHAIRE, *le droit de la décentralisation, Op. cit.*, p. 192, J. MORAND-DEVILLER, *cours de droit administratif*, EJA, 2001, p. 184.

<sup>575</sup> CE français, 4 novembre 1994, *département de la Sarthe*, CE, 30 septembre 1996, *commune de Grenoble*, M. AVRILLER, C.E., *mutuelle générale des personnes des collectivités territoriales*. V. P. CADIEU, *Le déféré préfectoral, Op. cit.*, p. 29.

<sup>576</sup> Le déféré se rapproche du recours pour excès de pouvoirs du juge à l'égard des actes : il s'agit d'actes ne pouvant faire que l'objet d'annulation ou de non annulation par le juge de l'accès de pouvoir qui ne peut que procéder à l'annulation totale ou partielle de l'acte. Toute fois, le déféré s'éloigne du recours pour excès de pouvoir sur d'autres points. Les exigences incombant au requérant dans le cadre de l'excès de pouvoir ne pèsent pas sur l'initiateur du déféré. Voir, J.C.DEBBASCH, J.C.RICCI, *Contentieux administratif*, 7<sup>ème</sup> éd. Précis Dalloz, 1999, p. 601.

<sup>577</sup> Voir, la loi N°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales du Sénégal

<sup>578</sup> V. O. GOHIN, *institutions administratives, Op. cit.*, p. 512.

En effet, l'une des particularités les plus fortes de la procédure du déféré est la possibilité ouverte au représentant de l'Etat d'assortir son recours d'une demande de sursis à exécution, « *annexe de recours principal* »<sup>579</sup> qu'est le déféré. Ce type de sursis à exécution des actes des autorités locales est dérogatoire au régime administratif de droit commun<sup>580</sup>. Les mesures de sursis à exécution pouvant être prononcées à leur encontre ne peuvent l'être qu'à titre exceptionnel, car les conditions d'octroi du sursis sont parcimonieusement arrêtées par la jurisprudence administrative<sup>581</sup>. Il découle de la jurisprudence constante que les moyens invoqués par le requérant doivent être sérieux et le préjudice irréparable ou difficilement réparable selon une évolution remarquable en droit sénégalais<sup>582</sup>. Perçue comme « *une réglementation du sursis à exécution dans un sens plus conforme aux intérêts des particuliers* »<sup>583</sup>.

Dans le cas même où les conditions habituelles d'octroi du sursis se trouvent réunies, le juge dispose d'une marge d'appréciation qui fait que l'octroi du sursis n'est jamais automatique. C'est ce principe classique bien établi du droit administratif que le droit de la décentralisation a fortement relativisé pour ne pas dire remis en cause en ce qui concerne les actes des collectivités locales. A cet égard, l'article 70 alinéa 3 du code des collectivités locales prévoit une sorte de « *sursis à exécution automatique* »<sup>584</sup> à intensité variable pour les actes déferés par le représentant de l'Etat. Une lecture dudit article permet de déceler trois degrés dans le régime de sursis à exécution des actes des autorités locales tous dotées de l'efficacité redoutable de paralyser les actes des collectivités locales. En France, la question s'est posée de savoir si l'exigence du moyen sérieux était nécessaire dans le cadre du sursis de quarante huit heures<sup>585</sup>. En définitive, l'assouplissement des conditions d'octroi du sursis à

---

<sup>579</sup> J.C. DEBBASCH, J.C. MICCI, *Contentieux administrative*, *Op. cit.*, p. 423.

<sup>580</sup> V.G. PORCELLES « le sursis à exécution au cœur du débat », *A.J.D.A.*, 1984, p. 149-152.

<sup>581</sup> V. à cet égard, Nd. M. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge administratif sénégalais*, thèse déjà citée, p. 225.

<sup>582</sup> V. article 36 de la loi organique sur le C.E., sénégalais. Sur la question voir aussi, M. Seck DIOUF, « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'Etat sénégalais », in *EDJA*, n° 53, avril, mai, juin 2002, pp. 51-56.

<sup>583</sup> P.M. SY, « quelques remarques sur l'institution du recours pour excès de pouvoir au Sénégal depuis la création du conseil d'Etat », *EDJA*, n° 53, avril-mai-juin 2002, p.66.

<sup>584</sup> S. MARTIN, « contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales », *Op. cit.*, p. 13.

<sup>585</sup> Autrement dit, est ce qu'il y a lieu de cumuler la condition liée au fait que l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique et la condition du moyen sérieux pour accorder le sursis. Le conseil d'Etat français a répondu à l'affirmative en considérant que les dispositions relevant du moyen sérieux et celles relatives à la menace sur une liberté publique doivent être interprétés conjointement. En vertu de quoi, la haute juridiction française a considéré que « *l'illégalité à une liberté publique constitue le moyen sérieux qui en état de*

exécution est motivé par le fait qu'en matière de déféré, ce n'est pas le traditionnel requérant qu'est en général le citoyen justiciable qui sollicite la privation d'effets à un acte de l'Administration, mais bien l'Etat à travers son représentant. L'enjeu ici n'est pas le caractère réputé objectif du recours pour excès de pouvoir, contestable en général à notre sens, demeure incontestable dans le domaine du déféré où le requérant est presque totalement désintéressé et agit au nom et pour le compte de la société. Il y a lieu de s'intéresser à ce qui fait la spécificité du déféré en droit guinéen.

### **B : La spécificité du déféré en droit guinéen**

On ne peut évoquer les spécificités du contentieux du déféré sans aborder un trait d'originalité remarquable en droit guinéen, c'est l'obligation pour tribunal saisi d'un déféré de statuer sur la demande de saisi dans un délai d'un mois. L'enfermement du tribunal dans un délai aussi court pour statuer appelle au moins deux remarques. En premier lieu, le délai accordé au tribunal pour statuer constitue une dérogation forte au droit des contentieux en général et au contentieux administratif en particulier<sup>586</sup>. En effet, mis à part l'obligation de statuer dans un délai raisonnable dans tous les systèmes juridiques, il est rare de trouver des matières dans lesquelles un juge est soumis à des délais pour rendre sa décision car l'action de rendre justice est, par essence, non encadrée dans le temps afin d'éviter la délibération sous pression de l'opinion publique, de la rue ou de la chaleur de l'actualité. Si le délai d'un mois peut être une originalité des législateurs guinéens et sénégalais le délai de quarante huit heures est une singularité guinéenne. Ce délai de 48 heures est imposé au juge guinéen lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. En outre, en cas d'appel contre le sursis à exécution, le tribunal statue dans un délai de quarante huit heures. La fixation d'un délai à un juge non habitué à statuer dans la célérité constitue une garantie de réduction de l'incertitude juridique dans laquelle se retrouveraient les actes de collectivités locales déferés au tribunal.

C'est avec la saisine du juge et le déroulement de l'instance qu'est enclenché le vrai contrôle. C'est à ce stade que le juge utilise ses méthodes et techniques<sup>587</sup> pour procéder à des

---

*l'instruction, serait de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué* ». C.E., 28 novembre 1982 *commune de Garches*, cité par Sabine MARTIN, « le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales », *Op cit.*, p. 224.

<sup>586</sup> V. les articles 71 et 337 du code des collectivités locales guinéen ; NSAKANI (J.), « Décentralisation congolaise : un processus inachevé », *Revue EDJA* n°80, janvier-février-mars 2009, pp. 37-62.

<sup>587</sup> Voir en particulier, DIAGNE (Nd M.), *Les méthodes et les techniques du juge en Droit Administratif sénégalais*, UCAD, juillet 1995, 518 p.

investigations normatives afin de déceler des vices dans l'acte. A l'issue de cette opération de contrôle similaire à celle du représentant de l'Etat, le juge dispose d'un pouvoir décisif qui marque toute la différence avec celui du représentant de l'Etat, c'est celui d'annuler les actes illégaux et de valider les actes légaux par la non annulation. Ainsi, même s'il ne dispose pas du pouvoir d'auto-saisine, même si son office est lié en partie, notamment dans le cadre du déferé à la volonté du représentant de l'Etat de la saisir, le juge devient à tout le moins dans le schéma institutionnel, un maillon important de la nouvelle chaîne de contrôle de légalité des actes locaux.

Au demeurant, le juge guinéen n'est pas saisi par le représentant de l'Etat dans le cadre du déferé<sup>588</sup>. Sollicitée davantage et en général par des personnes lésées (en matière de conflits domaniaux), les tribunaux n'ont pas encore eu l'opportunité d'assumer les fonctions qui leur sont dévolues par les textes d'être le dernier bastion de la défense de la légalité. Toutes choses qui inclinent à relativiser l'efficacité de son intervention dans le système de contrôle de légalité mis en place depuis 2006<sup>589</sup>. Par la saisine du contrôle de légalité, le juge de l'excès du pouvoir est habilité à intervenir comme un arbitre du jeu de la décentralisation. Il est donc légitime de s'attendre à ce que son intervention soit importante pour préciser et compléter les textes. Pourtant, près de 20 ans de pratique de la décentralisation sous l'ère démocratique<sup>590</sup>, force est de constater que l'intervention du juge n'a pas été à la hauteur de ce qui était attendu de son pouvoir normateur. La faiblesse, voire l'inexistence de l'intervention du juge peut être appréhendée à partir de constats s'articulant autour de l'austérité de la jurisprudence relative au contrôle de légalité, austérité qu'il faut expliquer. Les facteurs généraux, qui sont d'ordre sociologiques et politiques<sup>591</sup> que nous évoquerons plus loin.

---

<sup>588</sup> Il est difficile à partir de la lecture de décisions de savoir si une affaire résulte d'un déferé ou non. Cela est d'autant plus difficile que le contrôle de légalité est contenu dans la matière « excès de pouvoir ». Il s'agit certes d'un contentieux de l'excès de pouvoir mais, qui a ses spécificités normatives et procédurales dont il faut tirer les conséquences. En Guinée, on n'a pas encore connaissance d'une jurisprudence en la matière.

<sup>589</sup> Il s'agit du contrôle de la légalité des collectivités locales par l'intervention du juge.

<sup>590</sup> V. les premiers textes sur la décentralisation en Guinée élaborés à partir de 1990. Ces textes sont aujourd'hui abrogés par le nouveau code des collectivités locales adopté et promulgué en 2006.

<sup>591</sup> Demba SY, *le juge sénégalais et la création du droit administratif, in création du droit en Afrique*, (sous la direction de O. DARBON et J. du Bois DE GAUDUSSON), Karthala, 1997, p. 404.

Dans le domaine financier, la chambre des comptes de la Cour Suprême joue un rôle prépondérant<sup>592</sup>. Elle apparaît comme la manifestation d'une gouvernance financière<sup>593</sup>.

En outre, il convient de pousser la réflexion vers les réformes en cours en matière de contrôle externe. Car, il faut reconnaître que depuis le changement de régime en 2010, avec l'avènement d'un renouveau démocratique fondé sur l'Etat de droit, un effort d'institutionnalisation en matière de contrôle est perceptible. Il y a donc lieu d'esquisser la réflexion à ce niveau.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

---

<sup>592</sup> L'objet des attributions juridictionnelles de la chambre des comptes est double. Il s'agit d'abord des comptes des comptables publics c'est-à-dire tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter, au nom de l'Etat ou des autres organismes publics, des opérations de recette, de dépenses et de maniement de titres, soit au moyen de fonds et de valeur dont il a la garde (...) dont il ordonne ou surveille les mouvements. La chambre ne connaît pas que les comptes des comptables réguliers, elle connaît aussi des « gestions de fait », c'est-à-dire celle qui est effectuée par « toute personne qui s'ingère dans les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de fonds publics, sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir le titre de comptable public, est réputée comptable de fait sans préjudice des poursuites éventuellement prévues par le code pénal ». Les gestions occultes sont soumises aux mêmes règles que les gestions patentes et entraînent les mêmes responsabilités.

<sup>593</sup> La chambre des comptes incarnait donc le symbole d'une volonté publique d'améliorer les conditions de gestion des finances publiques, précisément du patrimoine de l'Etat de manière sure et transparente ; d'en sanctionner les fautes et d'en contrôler les projets de lois. Mais elle n'a jamais fonctionné jusqu'à sa transformation récente en Cour des comptes. Voir l'article 116 de la constitution de 2010.

## **CHAPITRE II : LE CONTROLE EXTERNE, UN CONTROLE EN RENOVATION**

Le mouvement de démocratisation qui a gagné le continent africain à la fin des années 80 va entraîner une remise en cause des anciens rapports administré-Administration. Les conférences nationales, en procédant à la création révolutionnaire des constitutions<sup>594</sup>, vont redéfinir les règles du jeu politique en les centrant désormais sur la transparence et le respect des libertés, des droits constitutionnalisés. Le droit administratif et le droit constitutionnel africain sont revus et corrigés à la lumière des aspirations des conférenciers. Le contrôle de constitutionnalité est institué. Les autorités administratives indépendantes sont créées<sup>595</sup>. C'est cette mutation qui retient notre attention dans le contexte guinéen. En effet, la redéfinition des rapports entre administration et administré par la création des organes de régulation et de contrôle ainsi que la participation des citoyens à une gestion participative semblent être l'un des moyens les plus efficaces pour protéger les libertés et des droits des citoyens dans leur rapport avec l'Administration et dans les domaines les plus sensibles. En Guinée, cette évolution a fini par s'imposer. La création d'un médiateur de la République et la Cour des comptes par la Constitution du 7 mai 2010 serait liée à une volonté de l'Etat guinéen dans le sens de la promotion de la bonne gouvernance financière, de la démocratie et de l'Etat de droit. Ces nouveaux organismes insérés au sein de l'Etat se distinguent nettement des organes classiques de contrôle de l'Administration jusqu'à alors connu en Guinée. Le champ d'intervention du contrôle s'agrandit donc par l'institution du Médiateur de la République, une dynamique dans la protection des droits des administrés (Section I) et l'émancipation institutionnelle de la Cour des comptes, un garant de la bonne gouvernance financière (section II).

### **SECTION I : L'INSTITUTION DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, UNE DYNAMIQUE DANS LA PROTECTION DES DROITS DES ADMINISTRES**

---

<sup>594</sup> Voir sur ce point, M. KAMTO, « les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in *création du droit en Afrique* (sous la direction de D. Darbon et J. du Bois de Gaudusson), Paris, Karthala, 1997, pp. 177-195.

<sup>595</sup> Voir J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques-point de repère et interrogation », in *Afrique contemporaine*, n°164, oct.-déc. 1992, pp. 51 et s.

Il est aujourd'hui devenu incontestable dans les Etats où il existe, que le médiateur, créature de la démocratie, participe également à la production de l'ordre démocratique et au processus de consolidation de l'Etat de droit. En Afrique, née dans la mouvance de la transition démocratique, l'institution a déjà donné, dans certains Etats comme le Sénégal, la mesure de son adaptation, au point de susciter un optimisme réaliste<sup>596</sup>. En Guinée, Le bilan critique de plus d'un demi-siècle de gestion administrative exigeait une redéfinition de l'action administrative et la création de catégories nouvelles comme le médiateur de la République. L'ombudsman ou médiateur, est une institution étatique par laquelle une autorité administrative, personne ou organe, se trouve investie du pouvoir de contrôler l'Administration publique<sup>597</sup>. Le législateur qualifie généralement cette institution d'autorité indépendante qui reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations, des collectivités territoriales, les établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés<sup>598</sup>. En Guinée, la consécration récente de cette institution aux origines lointaines (Paragraphe I), constitue un organe constitutionnel de contrôle externe de l'Administration (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : La consécration récente d'une institution aux origines lointaines**

L'initiative de créer un médiateur de la République est très récente en Guinée<sup>599</sup>. C'est le titre XI de la Constitution de 2010 qui, pour la première fois consacre en Guinée l'institution équivalente de l'ombudsman scandinave ou du Médiateur de la République en France. Transposée dans le cadre étatique<sup>600</sup>, la médiation apparaît comme un moyen moderne de contrôle de l'Administration, et un mécanisme protecteur des citoyens, moins onéreux que les moyens classiques qui affichent un net recule d'efficacité. D'abord suspectée,

<sup>596</sup> S. Madani SY, «Le Médiateur de la République du Sénégal», *op. cit.*, p. 29.

<sup>597</sup> A. DIARRA, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire, cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *Afrilex*, 2000/00, p. 1.

<sup>598</sup> Voir article 1<sup>er</sup> de la loi n°91-14 du 11 février 1991 instituant pour la première fois un médiateur au Sénégal. Cette loi a été abrogée et remplacée par la loi n°99-04 du 29 janvier 1999. Voir aussi l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°97-022 du 14 mars 1997, créant un médiateur au Mali. Voir D. SY, *Droit administratif, Op. cit.*, p. 92 ; [www.gouv.sn\\_loisetrelements](http://www.gouv.sn_loisetrelements) ; [www.gouv.mal.fr](http://www.gouv.mal.fr), sites consultés le 29 octobre 2013.

<sup>599</sup> C'est pendant la période de transition que le CNT organe législatif de la transition a consacré un médiateur de la République dans la nouvelle constitution de 2010. Cependant, aucune loi organique n'est encore élaborée concernant les modalités de saisine, d'intervention, de fonctionnement.

<sup>600</sup> La médiation est prévue à l'article 33 de la charte des Nations Unies. Elle consiste en l'intervention d'un tiers entre les parties en vue de régler leur différend. A ce titre le médiateur intervient dans le déroulement de la procédure et peut faire des propositions aux parties. Cette médiation fait partie du chapitre des modes de règlement politique des différends des documents relatifs à l'étude du Droit International Public. Cette médiation internationale n'est pas celle qui nous intéresse dans le cadre de cette étude. Pour une étude approfondie de la médiation internationale, voir, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit International Public*, Paris, L.G.D.J., 2009, p. 554.

décriée et même refusée, elle a ensuite fini par intégrer les rouages de contrôle de l'appareil administratif guinéen<sup>601</sup>. Elle est considérée à la fois, comme une réponse à la crise des mécanismes classiques de contrôle (A) et une institution adaptée et complémentaire au système classique (B).

### **A : Une réponse à la crise des mécanismes de contrôle classique**

L'ombudsman ou médiateur reçut sa première formulation dans le droit moderne au début du siècle dernier. Ancré dans la pratique administrative de diverses civilisations, ses balbutiements remonteraient à la fonction de contrôle administratif dans les temps aussi de la Chine et de la Turquie<sup>602</sup>. Dans l'antique administration romaine de l'an 200 avant JC, le *Tribun*<sup>603</sup>, magistrat protecteur des droits et des intérêts des plébéiens contre les patriciens, exerçait un pouvoir de contrôle sur l'appareil gouvernemental et administratif. Pareillement, dans les institutions publiques de l'Égypte ancienne, des officiers publics<sup>604</sup> mandatés par les pharaons avaient le pouvoir d'intervention pour contenir les débordements de l'Administration. Ces exemples semblent ouvrir la voie d'une approche rétrospective à travers laquelle se dresse les ascendants de l'institution leur influence la marque en sa forme moderne connue au début du XIXe siècle. Dès 1809, la constitution suédoise qui établit la monarchie démocratique fit sienne le renouveau de l'institution<sup>605</sup>, le pouvoir de contrôler le gouvernement et son administration par l'intermédiaire d'un magistrat : le justifie ombudsman<sup>606</sup>. L'agent promu à la fonction avait des pouvoirs accrus, assortis d'un réel prestige<sup>607</sup>.

---

<sup>601</sup> Ansoumane SACKO, « L'institution du médiateur, une dynamique du nouveau contrôle de l'Administration guinéenne », *R.S.J.P./U.G.L.S.C.*, juin 2012, p.118.

<sup>602</sup> Dans la Chine des dynasties, le Yuan, agent public doté d'un droit de surveillance exercé sur les autres agents, disposait d'un pouvoir d'audition des plaintes contre la mauvaise administration, réparer en équité les torts faits aux victimes. De même, la Turquie du *Quadi Alquat* avait institué un système de surveillance, de détection et de répression des abus et des excès de pouvoir administratif, placé sous l'autorité du Bureau. V. U. LUNDAVIK, « Abrief survey of the History of the ombudsman », in *the Ombudsman journal* 1982/2, pp. 85 et s.

<sup>603</sup> D. JACOBY, « Indépendance et imputabilité de l'ombudsman : mythes ou réalités », in *communication au congrès des Ombudsmans du Canada*, Toronto, novembre 19993, P. 4.

<sup>604</sup> Ibidem, P.4

<sup>605</sup> L'ombudsman fut institué pour la première fois par la constitutionnalisation suédoise de 1809.

<sup>606</sup> A. MICHAUD, « *L'ombudsman* », *op. cit.*, p. 2

<sup>607</sup> Il avait également l'immense privilège de compétence élargie, dont l'exercice reposait sur le souci d'un rapprochement entre l'administration et les administrés, pour protéger les citoyens contre la corruption du pouvoir administratif, et contre toutes formes d'arbitraire. Doté de larges pouvoirs et de compétence étendus, l'ombudsman suédois était « un agent public nommé par le parlement, responsable devant lui et chargé de contrôler l'administration publique et les tribunaux en surveillent l'application des lois et des règlements, d'entendre les plaintes des citoyens lésés par les illégalités et les comportements arbitraires ou fautif des fonctionnaires et les juges, de faire des recommandations et même d'intenter des poursuites contre ces derniers ; son contrôle s'étendait aussi bien à l'administration gouvernementale que locale ». V. P. GARANT, « Du

En effet, même si la Finlande finit, plus d'un siècle plus tard, par l'adopter<sup>608</sup>. L'évolution s'est faite à l'inverse de toute prévision. A la logique des hommes, l'histoire a résolument et définitivement opposé le triomphe des faits, puisque le monde succombe aujourd'hui au charme secret de « l'ombudsman »<sup>609</sup>. Après l'essor connu par vagues successives<sup>610</sup>, suite à son introduction en Europe, suite à son adoption au Québec<sup>611</sup> et en France<sup>612</sup>, l'institution jouit aujourd'hui d'un prestige international<sup>613</sup>. A sa lente expansion en Scandinavie, à sa difficile conquête de l'Europe et des Amériques depuis près d'une trentaine d'années, s'oppose sa rapide pénétration en Asie et en Afrique<sup>614</sup>.

En Guinée, tout comme dans les autres Etats africains<sup>615</sup>, plus que partout ailleurs, l'avènement de la transition démocratique a paru imposer le modèle de l'ombudsman ou du médiateur aux Etats. Le développement de l'Administration guinéenne impose un changement. Il entraîne aussi un risque plus grand de mauvaise administration, d'abus de pouvoir et d'insensibilité bureaucratique. De plus, la croissance d'une structure administrative distante, impersonnelle a tendance à déshumaniser les rapports entre citoyens et ceux qui les

---

protecteur du citoyen québécois au médiateur français. (l'ombudsmanie en francophonie) », in *A.J.D.A.* 1973, p. 237.

<sup>608</sup> C'est seulement en 1919 que la Finlande institua son ombudsman. V. *ibid.*

<sup>609</sup> L'expression désigne l'essor croissant de l'institution autant que l'intérêt porté à sa reconnaissance et son option au nombre des institutions administratives étatiques. ( P. GARANT, « Du protecteur du citoyen québécois au médiateur français. (l'ombudsmanie en francophonie) », *op. cit.*, p. 237).

<sup>610</sup> La première vague, dans les années 1950-1960, fait naître l'institution dans les pays scandinaves : le Danemark en 1954, et la Norvège en 1962, la deuxième l'installe dans les pays anglo-saxons : la Nouvelle-Zélande en 1962, la Guyane Britannique en 1966, la grande Bretagne en 1967 ; la Nouvelle Ecosse en 1970 ; la troisième étape l'introduit à Québec en 1969, puis progressivement l'étend au Canada ; une quatrième étape en marque l'expansion en Europe : la France en 1973, la Suisse en 1978, l'Espagne en 1981, l'Allemagne (pour un nouveau médiateur) en 1982, la Hollande en 1982n l'Italie en 1990 ; après les étapes de sa découverte en Amérique du Sud et en Asie, la dernière est celle de l'Afrique Francophone en suite, avec 15 Etats dotés à ce jour d'un médiateur , au nombre desquels 4 pour l'Afrique de l'ouest francophone :Le Sénégal en 1991 ; la Mauritanie en 1993 ; le Burkina-Faso en 1994 ; la Cote d'ivoire en 1995. V. A. DIARRA, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire, cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *op. cit.*, p. 7.

<sup>611</sup> C'est en 1969 que l'Assemblée Nationale adopta la loi créant le « protecteur du citoyen québécois ».

<sup>612</sup> Loi n°73-6 du 03 janvier 1973 instituant le médiateur. Cf., A. Legrand, « A propos du médiateur : médiateur ou ombudsman ? (commentaire de la loi n°73-6 du 03 janvier 1973 instituant le médiateur) », in *A.J.D.A.*, 1973, p. 229.

<sup>613</sup> En témoignent, non seulement les diverses rencontres régionales entre Etats, relatives à la promotion de l'institution, mais aussi et surtout les rencontres mondiales et internationales, inaugurées depuis le « premier congrès mondial des ombudsmans et des médiateurs »réuni à Québec en juin 1997. Le deuxième fut tenue en Mauritanie, pour la fin de l'année 1998. COLLIARD et G. TIMSIT (dir.), *les autorités adùministratives indépendantes*, Paris, PUF, les voies du droit, 1984, pp. 21 et s..

<sup>614</sup> *Ibid.*

<sup>615</sup> L'existence du médiateur dans les Etats francophones d'Afrique noire est très récente. La loi n°91-14 du 11 février 1991 institue pour la première fois un médiateur au Sénégal. La loi n°97-022 du 14 mars 1997 crée un médiateur au Mali. Voir Abdoulaye DIARRA, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire, cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *Op. cit.* p. 2.

servent. Les contrôles traditionnels ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capable de l'assurer. De plus, ils manquent souvent les ressources nécessaires en matière d'enquête pour bien suivre les questions. Les limites des tribunaux sont également bien connues. Le droit administratif tend à révéler les limites de son contrôle et celles des moyens destinés à assurer la protection des citoyens, notamment par le juge administratif<sup>616</sup>. L'institution du médiateur en Guinée ne représente-t-elle pas une réponse de la société guinéenne à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle <sup>617</sup> ?

Le déficit ou la crise de ces mécanismes régulateurs classiques justifie l'utilité, voire la nécessité, de besoin nouveaux en matière de contrôle. Le Médiateur s'offre comme une louable et heureuse alternative. Nouveau modèle au nombre des institutions chargées de surveiller les rapports entre l'Administration et les citoyens, le médiateur favorise et marque le passage à « *une nouvelle étape du contrôle (...) de qualité, lequel peut parfois s'imposer comme le but ultime de l'évolution des diverses formes de contrôle de l'administration. L'évolution du droit administratif est désormais marquée par la diversification des recours sans retour possible à l'idée d'une forme unique. A l'image traditionnelle du juge administratif, succèdent ainsi, en une étonnante symbiose, celle de l'enquêteur et du médiateur* »<sup>618</sup>.

L'offre de la médiation vient renforcer les chances d'un contrôle efficace de l'Administration et d'une garantie de la protection des citoyens. En effet, s'agissant des moyens classiques et notamment du contrôle par le juge le déficit n'est pas seulement le fait notoire des limites du recours pour excès de pouvoir<sup>619</sup>. Il est également présent dans le plein contentieux. Inhérent au refus ou à la mauvaise foi de l'administration, il se manifeste dans l'inexécution des décisions de justice. Or le pouvoir d'injonction, reconnu au juge administratif ailleurs<sup>620</sup>, n'existe nullement dans le système judiciaire africain alors même que

---

<sup>616</sup> J. RIVERO, « Le juge administratif : gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité ? » in *Mélanges M. Waline*, Tome II, 1974, pp. 683 et s.

<sup>617</sup> Le travail du médiateur n'est pas à confondre avec la médiation en matière de crise sociales ou politiques, celle-ci touchant directement à la sécurité et à la paix sociale. *Ibid.*

<sup>618</sup> D. MOCKULE, « Le développement des formules non juridictionnelles inspirées du modèle de l'ombudsman », in *Nouvelles pratiques de gestion des litiges en droit social et du travail*, éd. Yvon Blais, Cowansville 1994, p. 93.

<sup>619</sup> J. RIVERO, « Le huron au palais Royal ou réflexion naïve sur le recours pour excès de pouvoir », *chron.* IV, 1962, p. 334.

<sup>620</sup> A titre d'exemples : en France la loi du 16 juillet 1980 donne au conseil d'Etat un pouvoir d'injonction à l'égard des personnes publiques. Cf F. MODENE, « étrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le

les abus de l'Administration sont des plus fréquents et des plus graves. Le médiateur devra donc redresser les torts et restituer l'équilibre social rompu, là où la fonction du juge accuse des limites. En ce sens, le médiateur n'est pas totalement inconnu de l'Afrique. En effet, même si « ombudsman » ou « médiateur » empruntent leur structure à d'autres Etats, la fonction de médiation fait partie intégrante des voies traditionnelles de règlement de conflit en Afrique, où il s'agit de concilier l'intérêt, et de réconcilier les parties litigantes, par interposition de personne<sup>621</sup>. Le Médiateur peut aussi user de son pouvoir d'injonction pour assurer l'exécution de décisions de justice passées en force de chose jugée.

L'apparition de cette institution en Guinée répond donc à la recherche de moyens modernes de contrôle de l'Administration et de règlement des litiges, destinés à contenir l'arbitraire administratif et à assurer une meilleure protection des citoyens. Le médiateur ne se substitue pas aux mécanismes classiques de contrôle, il les complète et reste une institution adaptée aux réalités guinéennes.

### **B : Une institution adaptée et complémentaire au système classique**

Le professeur Demba SY a résumé le bien fondé de l'existence ou de la création du Médiateur de la République au Sénégal en ces termes : « Cette institution a été créée pour pallier l'insuffisance de la justice administrative, protéger efficacement les droits et libertés des citoyens et améliorer le fonctionnement de l'administration »<sup>622</sup>. En effet, il y a aujourd'hui en Guinée, de nombreux cas dans lesquels les recours des administrés ont été rejetés par l'Administration mise en cause<sup>623</sup>. D'autres facteurs jouent également : l'ignorance, le découragement ou la crainte de complications diverses de poursuivre le règlement des affaires par les voies juridictionnelles<sup>624</sup>. C'est pourquoi, ils préfèrent tout au moins faire des recours devant d'autres administrations. C'est ainsi qu'on peut voir la même affaire pendante non seulement devant le département ministériel dont relève l'auteur de la décision contestée, mais également devant le ministère de la justice, l'Agence Nationale de Lutte Contre la Corruption, la Primature, l'Assemblée nationale et la Présidence de la République. D'ailleurs, à la primature par exemple, la plupart des dossiers orientés vers les

---

serait-elle ? » in *R.F.D.A.* sept-oct. 1990, pp. 112-135 ; en Belgique, l'article 1194 du code judiciaire reconnaît au juge un tel pouvoir au Canada. V. *Ibid.*

<sup>621</sup>A. -M. Assi-Esso, l'interposition de personne en droit privé ivoirien, thèse de droit, Strasbourg III, 1987, p. 1 : « (...) dans le langage courant, l'interposition de personne a un sens et désigne l'intervention, l'entremise ou la médiation d'une personne (...) ». C'est ce sens qu'il convient de retenir dans cette étude.

<sup>622</sup> Demba SY, *Droit administratif*, *Op. cit.* p. 92.

<sup>623</sup> Hassane II DIALLO, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, *Op. cit.*, p.64

<sup>624</sup> *Ibid.*

conseillers juridiques concernaient des réclamations formées à l'encontre de l'Administration et de la justice<sup>625</sup>. Il y a également, des cas où le recours juridictionnel qui a été formé est voué à l'échec, étant entaché de quelques causes d'irrecevabilité. Mais surtout, il y a d'autres cas où l'affaire n'est pas de celles qu'un juge peut régler, parce qu'il s'agit d'apprécier, non pas ce qui résulte de la règle de droit, mais ce que recommande l'opportunité, l'équité ou le bon sens. Tout en étant régulière, une réglementation peut en effet conduire à des injustices parce qu'elle est mal conçue ou maladroitement appliquée, à des absurdités ou à des complications inutiles<sup>626</sup>.

Un procès peut être long et couteux. Seuls les cas d'abus administratif les plus graves sont donc susceptibles d'aboutir devant les tribunaux. Ce qui importe encore plus, c'est que dans un très grand nombre de cas, il n'y a tout simplement pas de recours en droit<sup>627</sup>. L'ombudsman représente la réponse de la société à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle<sup>628</sup>. Dans cette dynamique du nouveau contrôle de l'administration, la médiation dévoilerait son utilité sociale, voire sa nécessité. Face aux insuffisances des modes de contrôle éprouvés, elle vient combler l'attente des victimes de l'arbitraire, de l'abus, de l'excès, de l'exclusion<sup>629</sup>. En ce sens, si le recours au médiateur peut et doit permettre d'amorcer un recentrage adéquat des rapports entre l'Etat et les citoyens, son institution est *a fortiori* indispensable pour tracer la voie d'un nouveau contrat social entre l'Administration et ses partenaires dans les Administrations en développement des Etats africains, et particulièrement l'Administration guinéenne. Le contexte de naissance du médiateur guinéen paraît en avoir influencé les initiateurs. L'institution trouve sa justification dans la réticence des justiciables à saisir le juge, particulièrement le « juge administratif guinéen »<sup>630</sup> dont une décision présidentielle peut suffire à contester, et même anéantir l'autorité<sup>631</sup>.

---

<sup>625</sup> *Ibid*, l'auteur étant conseiller juridique à la primature à l'époque, évoque donc un constat vécu.

<sup>626</sup> Hassane II DIALLO, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, *Op. cit.*, p.64.

<sup>627</sup> Ansoumane SACKO, « L'institution du médiateur, une dynamique du nouveau contrôle de l'Administration guinéenne », *Op. cit.*, p.118.

<sup>628</sup> A. MICHAUD, « l'ombudsman », *op. cit.*, pp.3 à 5.

<sup>629</sup> « (...) l'ombudsman intervient toujours au bénéfice des personnes exclues (...). Ainsi, médiation et exclusion sont intimement liées dans l'exercice quotidien des missions de le l'ombudsman quel que soit au reste le niveau de développement du contexte institutionnel, économique, social, culturel de la société dans laquelle s'inscrit son action (...). J. PELLETIER, « l'ombudsman et la lutte contre l'exclusion », in communication au premier congrès mondial des ombudsmans et médiateurs de la francophonie, Québec, juin 1997, extraits, pp. 2 à 4.

<sup>630</sup> Il s'agit en l'espèce de la chambre administrative de la cour suprême, juge de l'excès de pouvoir.

<sup>631</sup> Voir le rapport des états généraux de la justice, 2011, p. 15.

Au surplus, les obstacles sociologiques et juridiques et les nombreuses subtilités<sup>632</sup> rebutent les requérants, d'où l'idée et le choix de saisir, plutôt que le juge, le Président de la République. Dans le souci d'éviter l'encombrement provoqué par la masse des litiges dont il est saisi<sup>633</sup>, le législateur a prévu dans l'arsenal juridique guinéen, des voies de règlement des conflits. Mais force est de constater que beaucoup de citoyens choisissent délibérément de s'adresser au Président de la République dans la recherche de solution à leur différend<sup>634</sup>.

Dans le fonctionnement des services publics, il existe des cas d'inertie ou de lenteurs, d'indifférence ou de tracasseries, de mauvaise volonté ou même de mauvaise foi de la part de l'autorité administrative. Le Médiateur est appelé à relayer l'action de l'Administration et celle du juge plus qu'à les concurrencer. Il présente l'avantage de centraliser, en dehors de toute procédure judiciaire, les différentes réclamations concernant le fonctionnement de l'Administration. Il doit intervenir auprès de l'autorité compétente et de trouver avec elle, les moyens de satisfaire les réclamations des administrés dans tous les cas où il y a ce qu'il est convenu d'appeler la « mal administration »<sup>635</sup>. Il doit être en mesure de « recommander » une solution à l'Administration et dresser un rapport annuel qui sera adressé au Président de la République et publié dans le journal officiel de la République.

Si dans certains Etats, l'institutionnalisation du médiateur est l'œuvre du législateur, en Guinée, c'est une œuvre du constituant.

---

<sup>632</sup> Les lacunes et les limites du contrôle exercé par le juge ne procèdent pas tant de la fermeture de fait du prétoire aux masses rurales que de ce que le recours formé par les « petits fonctionnaires », agents temporaires de l'administration, court le risque d'être voué soit à l'irrecevabilité en ce qui résulte de l'absence de contrôle, soit au rejet au fond, ce qui résulte de l'insuffisance de contrôle. V. Ansoumane SACKO, « L'institution du médiateur, une dynamique du nouveau contrôle de l'Administration guinéenne », *Op. cit.*, p.119.

<sup>633</sup> Sur la réalité du recours au Président de la République et le fait indéniable de l'encombrement des recours dont le Président Ahmed Sékou TOURE était saisi, on peut se référer à l'article de LEWIN (A.), « administration et politique dans la Guinée de Sékou Touré, (1958-1984), *R.J.P.I.C.*, n°2, mai-août, 2002, pp. 131-245. Récemment le Président Dadis CAMARA, compte tenu de l'ampleur des dossiers, a jugé utile de créer un secrétariat général chargé de régler les conflits qui s'est affirmé comme la bête noire des institutions judiciaires guinéennes. Le secrétaire général de cette institution ne manquait pas à chaque jugement de lancé un défi à aux juridictions qu'il qualifiait de corrompues. Il prétendait exercer la meilleure justice. Il résume qu'en principe dans un jugement il n'y a que deux articles qu'un juge applique dont le premier est la vérité et le second le mensonge, il nie alors toutes autres dispositions contenues dans les codes. Cette situation est à la base de la discorde entre les magistrats, le barreau et le Président DADIS. Il faut noter qu'à cette époque même les décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée ont été déférées devant le chef de la junte. V. Ansoumane SACKO, « L'institution du médiateur, une dynamique du nouveau contrôle de l'Administration guinéenne », *Op. cit.*, p.120.

<sup>634</sup> *Ibid.*.

<sup>635</sup> Le travail du Médiateur n'est pas à confondre avec la médiation en matière de crises sociales ou politiques, celle-ci touchant directement à la sécurité et à la paix sociale. V. PUGET (M.), « Le contrôle de l'administration : les systèmes classiques, l'*ombudsman* et la *procuratura* », [www.Persée.fr](http://www.Persée.fr), 1970, pp. 5-18.

## **Paragraphe II : Le médiateur guinéen, un organe constitutionnel de contrôle externe**

Le renouveau démocratique enregistré en Guinée après la transition mouvementée de 2008 à 2010 va susciter une remise en cause des anciens rapports administrés-Administration. Le constituant de 2010 en procédant à l'élaboration d'une Constitution digne d'un Etat de droit va instituer le Médiateur de la République. Cette nouvelle institution bénéficie à cet effet de la garantie statutaire (A) en vue d'accomplir les missions de contrôle qui lui sont assignées (B).

### **A : La garantie statutaire du Médiateur guinéen**

Le Médiateur de la République est prévu par les articles 127 à 131 de la Constitution du 07 mai 2010<sup>636</sup>. La question donc de la légalité du texte l'instituant reste sans ambiguïté. Car en particulier, la constitutionnalisation d'une telle structure est rare<sup>637</sup>. En effet, le Médiateur guinéen est nommé pour sept (7) ans non renouvelables par décret pris en conseil des ministres parmi les hauts fonctionnaires retraités ou non, ayant au moins trente ans de service<sup>638</sup>. La nomination par décret renforce le caractère administratif de cette autorité. On remarque là, une première différence fondamentale avec l'Ombudsman désigné par le Parlement<sup>639</sup>. L'expérience a montré que cette formule solennelle et simple garantit l'autorité du médiateur sans instituer le lien de dépendance<sup>640</sup>.

Des garanties lui sont reconnues afin d'éviter le risque d'atteinte à son indépendance statutaire. La durée du mandat est suffisamment longue mais strictement limitée dans le

---

<sup>636</sup> La Constitution du 07 mai 2010 a opportunément consacré le Médiateur de la République à travers les articles 127 à 131. Jusque là en effet, en Guinée, les administrés qui s'estimaient lésés par le fonctionnement de l'Administration disposaient de deux voies de recours pour tenter d'obtenir satisfaction, à savoir : le recours administratif qui est porté devant l'auteur de la décision contestée (recours gracieux), soit devant l'autorité supérieure à la précédente (recours hiérarchique) ; le recours contentieux proprement dit qui est porté devant une juridiction et qui tend à aboutir à un jugement ayant autorité de la chose jugée. En ce qui concerne le recours administratif, s'il est vrai que celui-ci assure un contrôle permanent et approfondi ; donc censé être efficace, il n'en demeure pas moins vrai qu'il est insuffisant dans la mesure où il est purement interne à l'appareil administratif et subordonné au bon vouloir des autorités en cause ou de son supérieur hiérarchique qui, souvent indulgent envers elle, couvre son abus.

<sup>637</sup> Par exemple, c'est le législateur qui a institué les médiateurs sénégalais et maliens. V. la loi n°99-04 du 29 janvier 1999 du Sénégal ; la loi n°97-022 du 14 mars 1997 créant un médiateur au Mali.

<sup>638</sup> Article 129 de la constitution de 2010.

<sup>639</sup> Sur ce point, v. P. SABOURIN, « les autorités administratives indépendantes : une catégorie nouvelle », *A.J.D.A.*, mai 1983, pp. 275- 295. ; J. CHEVALIER, « réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », *semaine juridique* I, n° 32-54, 1986 ; M. -J. GUEFDON, *les autorités administratives indépendantes*, Paris, L.G.D.J., 1991, pp. 9 et s. ; M. GENTO, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1991, pp. 7 et s. ; C. - A. COLLIARD et G. TIMSIT (dir.), *les autorités administratives indépendantes*, *Op. cit.*, pp. 21 et s..

<sup>640</sup> V. PELLETIER, « l'ombudsman et la lutte contre l'exclusion », in communication au premier congrès mondial des ombudsmans et médiateurs de la francophonie, *Op. cit.*, pp. , 2-4.

temps ; il jouit durant cette période, des garanties fondamentales qu'on peut regrouper au nombre de deux. La première constitue une inamovibilité totale. Cette immunité découle du fait qu'il ne peut être révoqué, ni voir ses fonctions résiliées. L'on ne peut mettre fin à ses fonctions avant l'expiration de ce délai de sept (7) ans qu'en cas d'empêchement définitif ou de faute grave constatés par la Cour suprême<sup>641</sup>. La seconde est une immunité de juridiction<sup>642</sup> ; il bénéficie d'une immunité juridictionnelle pour les opinions émises et les actes accomplis dans le cadre de ses missions. L'article 130 de la Constitution du 7 mai 2010 dispose que « *le médiateur ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actions qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions* ». Il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité dans l'exercice de ses fonctions. Il peut s'il estime nécessaire, entreprendre, de sa propre initiative, toutes démarches ou actions entrant dans le cadre de sa mission.

Il s'agit d'une autorité placée en dehors de l'organisation administrative et chargée de traiter les réclamations des administrés. A cet effet, le Président de la République, les Ministres et toutes autres autorités publiques doivent lui faciliter la tâche. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et, éventuellement, aux convocations du Médiateur de la République. De même, les corps de contrôle sont tenus d'exécuter les missions de vérification et d'enquête qui leur seraient confiées par le Médiateur. Le premier président de la Cour suprême, l'Inspection Générale d'Administration publique, l'Inspection Générale de l'Administration de la Justice, l'Inspection Générale d'Etat etc, sont tenus de faire toutes études enquêtées ou vérifications demandées par le Médiateur de la République. Celui-ci peut exiger, également, de tous les ministres ou autorités publiques de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire sur laquelle il mène son enquête.

A cet effet, la Constitution lui confère certaines prérogatives<sup>643</sup>. Dans tous les cas, l'impossibilité de renouvellement de mandat évite aussi toute sorte de pression liée à une immunité de juridiction pénale pour tous les actes qu'il accomplit et pour toutes les opinions qu'il émet dans l'exercice de ses fonctions. Toutes ces dispositions visant à assurer son

---

<sup>641</sup> *Ibid.*

<sup>642</sup> Article 130 de la constitution du 7 mai 2010.

<sup>643</sup> Quant à son mode de désignation (décret pris en conseil des ministres) cela pose bien sûr le problème de l'indépendance du médiateur vis-à-vis des pouvoirs publics. *Ibid.*

indépendance, nous conduisent à penser qu'il s'agit là d'une institution à caractère « *sui generis* ».

Le Médiateur dispose ainsi d'un pouvoir de proposition et de recommandation. Les relations entre le médiateur et les structures administratives ne sont pas des relations d'égalité. Le traitement des propositions du médiateur reste fonction de l'appréciation des organismes auxquels il s'adresse. Ainsi, le médiateur peut certes suggérer aux autorités législatives et administratives des modifications à apporter aux textes en vigueur mais il ne peut ni intervenir dans la procédure législative, ni initier un acte réglementaire. Il peut demander aux ministres de lui communiquer tout document ou information nécessaire au bon déroulement des enquêtes qu'il mène. Il ne peut exercer aucune fonction législative ou nominative en dehors de la fonction qui lui est assignée. Il n'est pas éligible à l'Assemblée nationale ni au Haut Conseil des Collectivités locales. L'ampleur des saisines et partant de la confiance que les concitoyens placent en l'arbitrage du Président de la République justifie la création d'un organe spécifique dont la mission essentielle est de régler par la médiation, les divergences, les litiges et les conflits de toutes natures entre l'Administration et les citoyens.

### **B : Les missions de contrôle du médiateur**

Le médiateur de la République assure une mission générale de contrôle et d'interface dont la finalité répond à un triple objectif. D'abord, c'est d'instaurer un dialogue permanent entre les citoyens et l'Administration publique guinéenne, les usagers et le service public dans le but de réduire le formalisme très lourd des procédures administratives et d'atténuer la rigidité ou l'inertie des structures administratives. Ensuite, il s'agit d'assurer une juste réparation des dommages imputables aux dysfonctionnements du service public en prenant en compte l'équité dans le cas où il n'y a pas, à proprement parler, de violation de la loi. Enfin, la finalité est de contribuer à améliorer les règles de procédure régissant le fonctionnement des services publics. En résumé, il s'agit pour le Médiateur de la République de créer les conditions nécessaires à la consolidation de l'Etat de droit et de constituer un contrepoids à un exercice abusif de l'autorité administrative, garantissant ainsi les droits et libertés des citoyens. C'est ce qui apparaît aussi à l'analyse de l'article 127 alinéa 1 de la Constitution du 7 mai 2010 qui dispose que, « *le médiateur de la République est un organe intercesseur, gracieux et indépendant entre l'Administration publique et les administrés (...)* ».

Le champ d'intervention du Médiateur est très étendu. Il est fixé à l'article 127 alinéa 2 de la Constitution précitée, il dispose que « *le médiateur de la République reçoit dans les conditions fixées par la loi, les réclamations des administrés dans leurs relations avec les administrations de l'Etat, les circonscriptions territoriales, les collectivités locales, les établissements publics, ainsi que tout organisme investi d'une mission de service public ou à qui la loi attribue de telles compétences* ». Le champ de compétences du médiateur de la République recouvre les frontières du service public au sens organique et matériel du terme : structures, organismes publics ou administratifs, qu'il s'agisse des services de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises publiques ou d'organismes investis d'une mission de service public. Sa compétence apparaît donc très large, notamment du fait de l'appréciation de la mission de service public des organismes considérés. Les motifs relevés peuvent être : dysfonctionnements, insuffisances et carences du service public, excès de pouvoir et détournement de pouvoir ou de procédure, mauvais comportements imputables à des agents publics ou personnels d'organismes investis d'une mission de service public.

Néanmoins, la compétence du Médiateur connaît un certain nombre de limitations. Elle est uniquement relative aux difficultés que peut avoir l'administré car, les différends susceptibles de s'élever entre tous les organismes suscités et leurs agents sont exclus du champ d'application de la compétence du Médiateur. Le Médiateur de la République recouvre sa compétence à l'égard de ces agents qu'après la cessation de leurs fonctions. De même, le Médiateur est incompetent pour connaître de tout litige d'ordre privé, des litiges entre les administrations et organismes investis d'une mission de service public et leurs agents en activité. Autrement dit le Médiateur est incompetent pour tout litige concernant des personnes physiques entre elles, une personne physique à une personne morale de statut juridique privé, une personne physique à une personne morales ou une représentation d'institution de régime immunitaire international<sup>644</sup>. Enfin, le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'un jugement. Il peut cependant faire des recommandations à l'organisme en cause. Le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose décidée n'interdit pas au Médiateur de la République de demander à la collectivité bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits en cas d'iniquité<sup>645</sup>.

---

<sup>644</sup> V. Demba SY, *Droit administratif, Op. cit.* p. 96.

<sup>645</sup> *Ibid.*

Le Médiateur de la République dispose des pouvoirs d'investigation étendus. Les administrations susvisées ont l'obligation de lui faciliter ses investigations d'autoriser leurs agents à se rendre à ses convocations. Le secret professionnel ou administratif ne pourrait lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure. A ce titre, son action se trouve circonscrite. Il a l'obligation d'informer de la suite donnée à toute recommandation<sup>646</sup>. A défaut, il peut porter le litige sur la place publique, ce qui ouvre un droit de réponse au profit de l'Administration. Il a la possibilité d'attirer l'attention de l'autorité compétente sur tout agent responsable du refus, aux fins de poursuite disciplinaire ou plainte devant la juridiction pénale, en vue d'une action répressive. Il peut à cet effet conclure son enquête, si la réclamation lui apparaît justifiée, par toutes les recommandations à l'autorité concernée, et éventuellement faire toute proposition<sup>647</sup> de nature à améliorer le fonctionnement de l'organisme mis en cause, y compris sur le fondement de l'équité et alors même qu'une juridiction serait saisie<sup>648</sup>. L'équité, on le comprend, est d'un maniement délicat, face à une Administration qui peut n'avoir qu'une marge de manœuvre en matière d'interprétation de la loi. Ainsi, en France par exemple, le Médiateur de la République a élaboré une « doctrine » en matière d'équité, afin de légitimer son action en la matière. Les différents Médiateurs ont progressivement défini un certain nombre de conditions qui doivent être obligatoirement réunies pour invoquer l'équité, qui sont au nombre de cinq :

- le médiateur s'assure que les conséquences produites par l'application d'un texte ont été ou non clairement prévues et acceptées par les auteurs ;
- la solution proposée ne doit pas porter atteinte aux droits de tiers ; le préjudice ne doit pas porter atteinte aux droits de tiers ;
- le préjudice doit être exceptionnel et suffisamment substantiel pour justifier son intervention ;
- la mesure proposée doit pouvoir être appliquée concrètement et son coût doit être supportable pour la collectivité publique concernée ;
- enfin, lorsque le médiateur de la République recommande une solution en équité, celle-ci ne peut en aucun cas faire jurisprudence ou créer de précédent, dans la mesure où la proposition résulte d'une saisine individuelle<sup>649</sup>.

---

<sup>646</sup> *Ibid.* p. 97.

<sup>647</sup> *Ibid.*

<sup>648</sup> Voir, Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Administration publique*, 6<sup>ème</sup> éd., Economica, 2005, p. 945.

<sup>649</sup> *Ibid.*

S'il n'obtient pas de réponse satisfaisante, il peut publier ses recommandations dans un rapport spécial, présenté dans les mêmes conditions que son rapport annuel d'activités<sup>650</sup>. Son influence résulte alors de la publicité donnée à son action comme il en est en France<sup>651</sup>.

La mission dévolue au médiateur guinéen se situe à trois niveaux. Il assure en premier lieu un dialogue permanent entre l'Administration et les administrés afin de rompre la rigidité ou l'inertie des structures administratives. Il contribue en deuxième lieu au règlement judiciaire des litiges liés au mauvais fonctionnement de l'Administration. Il joue en troisième et dernier lieu un rôle de prévention par ses propositions en vue d'améliorer les règles de procédure régissant les services publics.

En somme, il exerce une double mission d'instruction des réclamations et de contribution à l'amélioration de l'environnement institutionnel et économique, notamment dans ses relations avec les administrations publiques. Il marque ainsi la nécessité d'un contrôle impartial, libre de toute attache politique et extra-administrative.

Par ailleurs, l'érection de la Cour des comptes dans le dispositif institutionnel marque un tournant décisif. Elle est appelée à s'affirmer de plus en plus comme un acteur incontournable dans le contrôle financier externe de l'Administration.

## **SECTION II : L'EMANCIPATION INSTITUTIONNELLE DE LA COUR DES COMPTES, UN GARANT DE LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE**

Le système français organisé autour de la Cour des comptes illustre la modalité de contrôle externe par une juridiction, bien que les contrôles exercés puissent être de plusieurs natures<sup>652</sup>. Dès l'origine, comme le rappela Philippe SEGUIN, la Cour dépassait le strict examen des comptes dans un contexte juridictionnel pour apprécier aussi le « bon emploi » des deniers<sup>653</sup>. En 1982, une nouvelle dimension fut introduite par la création des chambres régionales des comptes. De manière générale, des évolutions qualitatives furent précipitées à

---

<sup>650</sup> *Ibid.*

<sup>651</sup> Si l'administration persiste dans son attitude, passé le délai fixé par le médiateur pour exécuter la sentence, cette inexécution fera l'objet d'un rapport spécial publié au journal officiel. *Ibid.*

<sup>652</sup> J. -P. DUPRAT, « l'exemple français de juridiction financière en trois questions », *R.B.S.J.A.*, n° 24, 2011, p. 127.

<sup>653</sup> P. SEGUIN, « les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique », *R.F.D.A.*, 2007, p. 437. Toutefois, le contrôle opéré par la Cour des comptes ne prit d'extension qu'avec la restauration et surtout la Monarchie de juillet, notamment avec la distribution aux chambres du rapport public, à la suite d'une réforme, en 1832 : la Cour des comptes, éd. Du CNRS, 1984, p. 448.

la suite de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances, et de la loi du 2 août 2005, modifiant la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale<sup>654</sup>. Ainsi, la consolidation de toute démocratie passe indubitablement par l'amélioration de la gestion des ressources publiques, amélioration sans laquelle, il ne peut y avoir de développement. Les ressources publiques n'appartiennent pas à leurs utilisateurs (les comptables publics) ; leur gestion fait donc l'objet d'un compte rendu au vrai propriétaire (le citoyen) : c'est le principe de la reddition des comptes<sup>655</sup>. A la place du citoyen, ce sont les juridictions supérieures de contrôle financier qui assurent cette mission républicaine comme il vient d'être fait en Guinée. Il y a donc une nécessité de création de la Cour des comptes (paragraphe I) qui devient ainsi comme un acteur majeur dans la promotion de la bonne gouvernance financière (II).

### **Paragraphe I : La nécessaire création de la cour des comptes**

Pour servir au développement durable des pays, les finances publiques doivent être mises sous contrôle en permanence. Mais quel type de contrôle ? En réponse à cette question, il est d'une nécessité impérieuse pour la Guinée soucieuse de la bonne gouvernance des finances publiques de relever le défi d'une évolution institutionnelle de la Chambre des comptes (A) qui entraîne une démarche qui s'inscrit dans la performance financière (B).

#### **A : Une évolution institutionnelle de la Chambre des comptes**

La Guinée dispose certes d'une assez longue tradition de contrôle des finances publiques, mais, les organes qui en étaient chargés n'avaient pas les moyens humains (Cours suprême) ou s'agissant des différents corps de contrôle, ceux-ci relevaient de l'ordre administratif. Ainsi, le caractère aléatoire des missions de vérification avait-t-il fini par installer, en dépit de graves anomalies de gestion, un certain sentiment d'impunité dans l'Administration.

Dans le préambule de la Constitution, le constituant guinéen de 2010 a manifesté « *sa volonté de promouvoir la bonne gouvernance et de lutter résolument contre la corruption et les crimes économiques* », crimes déclarés imprescriptibles. Par cette innovation majeure de

---

<sup>654</sup> *Ibid.*

<sup>655</sup> T. S. ALLOTCHÉKPA et S. FELIHO, « le défi de l'archivage des comptes publics », *R.B.S.J.A.*, n° 24, 2011, p. 105.

sa constitution, la Guinée s'est inscrite dans le courant lancé depuis les années 1980 par les partenaires au développement (Banque mondiale, FMI, BAD, PNUD...)<sup>656</sup>. La Guinée est partie au protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance depuis le 20 décembre 2002<sup>657</sup>. Elle se trouve ainsi dans l'obligation de la rendre effective. La bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires publiques impliquent un contrôle efficace exercé par une institution indépendante dotée de moyens adéquats.

En Guinée, le rôle de juge des comptes a été dévolu dès 1991 à la Cour suprême (troisième chambre). A la faveur de l'élaboration de la Constitution du 7 mai 2010, la réforme des institutions judiciaires, dictée par le souci de leur spécialisation, entraîne l'émancipation institutionnelle de la Cour constitutionnel, garant des droits et libertés et celle de la Cour des comptes, juridiction suprême du contrôle *a posteriori* des finances publiques. Ainsi, la troisième chambre de la Cour suprême qui faisait office de juridiction des comptes est érigée en une Cour des comptes. La réhabilitation de cette Cour intervient 21 ans après sa dissolution au sein de la Cour suprême en qualité de chambre<sup>658</sup>. Cette réforme institutionnelle, est commandée par la nécessité avérée de la bonne gouvernance.

La véritable justification de la création de la Cour des comptes en Guinée par le constituant, c'est de donner une place de choix au contrôle juridictionnel des finances publiques avec l'autorité qui s'attache aux décisions de justice ; c'est aussi le souci de conférer au juge des comptes les pouvoirs de répression et de sanction, au même titre que le juge pénal ou le juge civil ; c'est enfin la conviction partagée que le contrôle des finances par les juges sera plus efficace et plus crédible que le contrôle effectué par des organes administratifs tels que les Inspections des finances ou l'Inspection Générale d'Etat.

L'innovation est donc opportune pour rappeler, en particulier aux pouvoirs publics en charge de la conception et de la conduite de la politique nationale, les contraintes auxquelles sont soumis les acteurs de la vie nationale (Etat, partis politiques, société civile, opérateurs économiques des secteurs publics et privés). Elle l'est d'autant si c'est un Etat comme la

---

<sup>656</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », *Op. cit.*, pp. 1-23.

<sup>657</sup> Loi L/2002/22/AN du 20 décembre 2002, ratifiant le protocole A/SPI/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, Additionnel au Protocole Relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité.

<sup>658</sup> Précisons que jusqu'en 1991 date de la mise en place de la Cour suprême, une Cour des compte créée par ordonnance n°109/PRG/SGG/89 du 30 mai 1989 qui fut abrogée en 1991..

Guinée, appelée « *château d'eau de l'Afrique* » ou déclarée « *scandale géologique* »<sup>659</sup>, mais où la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 49,1% en 2002 à 58% en 2010 selon le plan de développement 2011-2015 adopté en 2012 par le CNT<sup>660</sup>. Une situation qui perdure depuis l'indépendance en 1958 et qui s'est aggravée à partir de 1984 avec la mauvaise gestion du régime Lansana CONTE et des militaires du CNDD<sup>661</sup>. En s'engageant à lutter contre la corruption et les crimes économiques, le constituant guinéen a délibérément défini les conditions devant sous-tendre les actions publiques. Car, la bonne gouvernance politique, économique, sociale et culturelle est d'abord une question de volonté et d'éthique. L'érection de la Cour des comptes découle aussi d'une démarche qui s'inscrit dans la performance financière.

### **B : Une démarche qui s'inscrit dans la performance financière**

Le contrôle des finances publiques s'exerce dans un contexte en mutation rapide, du fait de l'internationalisation croissante des normes comptables et d'audit, et de l'évolution générale des modes de budgétisation et de gestion dans le cadre des démarches de performance. La mission des juges financiers se trouve dès lors sensiblement modifiée. A propos des nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme, le conseiller, maître à la Cour des comptes française, Daniel LAMARQUE, indique que l'évolution des contrôles est marquée par trois caractéristiques :

- un contexte profondément modifié par l'internationalisation des normes comptables et des normes d'audit ;
- la tendance générale au développement de l'audit de performance, qui répond aux nouvelles exigences d'une gestion publique axée sur les résultats ;
- un nouvel équilibre entre contrôle interne, audit interne et audit externe<sup>662</sup>.

Le constituant guinéen en créant la Cour des comptes a voulu s'inscrire dans cette nouvelle donne qui répond mieux aux nouvelles modalités de contrôle et d'audit externe. Cette nouvelle tendance de modalités de contrôle se traduit dans l'Etat, par une internationalisation des contrôles, de plus en plus intégrés au fonctionnement même de

---

<sup>659</sup> SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op. cit.* p. 43.

<sup>660</sup> Voir, M. T. ZOGBELEMOU, « La constitution guinéenne du 7 mai 2010, contexte et innovation », *Op. cit.* p. 6.

<sup>661</sup> *Ibid.*

<sup>662</sup> V. Daniel LAMARQUE, « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », *R.B.S.J.A.*, n° 24, 2011, p. 58.

l'organisme, et conduit à redéfinir le rôle des acteurs traditionnels de la gestion publique : ordonnateurs ou gestionnaires, comptables publics, contrôleurs, inspections générales, Cour des comptes...

A partir du moment où les critères d'appréciation des performances ont été élaborés, il est souhaitable d'avoir des valeurs de référence pour pouvoir formuler une opinion motivée sur les performances de chaque unité administrative. C'est l'objectif qui est recherché par la fixation des normes d'appréciation des performances ou de rendement. Ainsi, « *une norme de performance est une valeur de référence qui est fixée ou utilisée comme critère d'appréciation ou d'évaluation de la performance d'une unité administrative* »<sup>663</sup>. Ces normes sont définies à l'étape de la planification. Elles serviront de point de repère pour juger les résultats obtenus. L'institutionnalisation d'une Cour des comptes autonome est dans ce cas une condition favorisant le contrôle de performance. Car, ce contrôle est lié à l'existence d'un dispositif de contrôle de gestion qui doit permettre des rapprochements réguliers, des différentes phases des résultats, par rapport aux objectifs. Il est lié aussi à l'existence de dispositif de recherche et d'amélioration des performances. Au même titre que les cabinets d'audit, les institutions supérieures de l'ordre administratif (inspection Général des Finances, Inspection Générale d'Etat et les autres organes ayant la compétence), la Cour des comptes participe de façon efficace au contrôle de performance.

En effet, la complexité croissante de la gestion publique et le climat d'instabilité et d'incertitude qui marque les finances publiques exigent la mise en place d'une institution autonome dynamique démarquée de toute emprise institutionnelle : la Cour des comptes. La cour des comptes dans sa démarche de performance dans un contexte de budgétisation par programme, s'assure de l'effectivité et la validité de la démarche : elle apprécie la pertinence des indicateurs, la qualité du *reporting*, et l'exercice effectif de la responsabilité managériale. Le rapport annuel adressé au Président de la République et à l'Assemblée nationale prévu à l'article 116 al 5 de la Constitution comprendra ainsi désormais toute une partie consacrée à la « *gestion budgétaire en mode LOLF* ». La démarche de la LOLF s'applique à tout le champ public, donc également à la Cour elle-même. Elle émet donc un projet et un rapport annuel de performance, qui font l'objet d'une discussion au Parlement. Elle rend compte de l'attente de

---

<sup>663</sup> A. GNIMASSOU, « le contrôle de performance outils et contraintes », *R.B.S.J.A.*, n° 24, 2011, p.91

ses objectifs mesurés notamment par des indicateurs de délai et de résultats de ses contrôles<sup>664</sup>.

Au-delà des aspects liés à la gestion au sens des règles et techniques comptables et managériales, la notion de gouvernance financière publique a trait aux nouvelles formes d'expression de la démocratie<sup>665</sup>. Elle apporte une assistance au Parlement et au Gouvernement (rapport sur l'exécution de la loi des finances, déclarations générales de conformité entre le Contrôle Général des Administrations Financières et les comptes des comptables publics). Car, la gestion des organismes publics et autres entités est soumise au contrôle de la Cour. Il s'agit de l'ensemble des comptes de gestion rendus annuellement par les comptables de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises publiques...<sup>666</sup>.

Ainsi, à l'instar des cabinets d'audit privés, la Cour des comptes peut, lors de l'examen des comptes, adopter les démarches appropriées et appliquer les techniques de contrôle les plus pertinentes. Mais plus que les cabinets, elle peut, en raison de sa connaissance approfondie de plusieurs secteurs, procéder à une évaluation des politiques publiques<sup>667</sup>. Pour les juridictions financières, il n'y a pas une différence fondamentale entre le contrôle des comptes et l'audit des comptes<sup>668</sup>. Tout est une question de terminologie. Par contre, l'évaluation des politiques publiques fait intervenir d'autres exigences et le contrôle ou l'audit des comptes publics apparaît comme un outil destiné à favoriser cette évaluation au plan de la gestion financière et comptable. Dans certains pays, ces trois types de contrôle ont tendance à être confondus dans une vérification dite intégrale qui permet d'examiner la gestion sous ces différents aspects<sup>669</sup>. La cour des comptes se positionne ainsi comme un acteur incontournable dans la promotion de la bonne gouvernance financière.

---

<sup>664</sup> Voir les articles 67 et suivants du décret D/2013/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

<sup>665</sup> A. THIerno BARRO, « la contribution de la cour des comptes à la bonne gouvernance financière : l'exemple du Sénégal », *R.B.S.J.A.*, n° 24, 2011, p. 27.

<sup>666</sup> Voir article 116 al. 2 de la Constitution du 7 mai 2010.

<sup>667</sup> M. J. BIoKOU, « contrôle des comptes-audit des comptes –évaluation des politiques publiques quel liens ? », *R.B.S.J.A.*, n° 24, 2011, p. 85.

<sup>668</sup> V. *Ibid.*

<sup>669</sup> *Ibid.* p. 86

## **Paragraphe II : Un acteur majeur dans la promotion de la bonne gouvernance financière**

Selon un vieil adage, « *les finances sont le nerf de la République* »<sup>670</sup>, qui tient les finances, tient l'ensemble du groupe. La Cour des comptes se voit impartir des fonctions comportant une finalité démocratique. La réforme en cours peut apparaître comme une réponse afin de préserver une saine gestion efficace et efficiente des finances publiques. Il s'agit de permettre à la Cour de jouir non seulement des attributions juridictionnelle et consultative essentielles (A), mais aussi de recevoir la déclaration des biens pour mieux combattre l'impunité et la corruption (B).

### **A : Les attributions juridictionnelle et consultative essentielles**

La Cour des comptes est la juridiction de contrôle *a posteriori* des finances publiques. Elle a donc la mission d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Son importance dans le rouage de la sauvegarde des fonds publics est primordiale et l'amplitude de ses compétences est vaste. C'est du moins ce qui ressort à la lecture de l'unique article 116 de la Constitution qui la prévoit : « *la Cour des comptes est la juridiction de contrôle a posteriori des finances publiques. Elle dispose d'attributions fonctionnelle et consultative. Elle statue sur les comptes publics, ceux des collectivités territoriales et locales, des établissements publics, des entreprises publiques et parapubliques et de tous les organismes publiques et parapubliques et de tous les organismes, institutions bénéficiant de concours financier de l'Etat. Elle connaît des comptes des campagnes électorales et de toute matière qui lui est attribuée par la loi. La Cour des comptes est chargée également de contrôler les déclarations des biens telles que reçues par la cour constitutionnelle. Elle élabore et adresse un rapport au Président de la République et à l'Assemblée nationale* ». A la lecture de cette disposition, on se rend à l'évidence, la place essentielle que la Cour des comptes est appelée à jouer dans le contrôle des finances publiques<sup>671</sup>. Elle dispose d'une compétence de droit commun : une appréciation sur la qualité de gestion. A cet effet, elle examine chaque année la régularité des écritures des comptables publics.

---

<sup>670</sup> A. DOSSI, « une cour des comptes pour quoi faire ? », *R.F.D.A.*, n°4, juil.-août 2009, p. 21.

<sup>671</sup> La loi organique portant composition, l'organisation, le fonctionnement de la Cour des comptes et le régime disciplinaire de ses membres n'est pas à présent élaborée la Cour n'est donc pas opérationnelle encore. Conformément à l'article 160 de la Constitution du 7 mai 2010, les dispositions relatives à la Cour constitutionnelle, à la Cour des comptes, à l'Institution nationale indépendante des droits humains, au Médiateur de la République et au haut conseil des collectivités locales entrèrent en vigueur à la date de leur installation...

En effet, au-delà du contrôle de régularité budgétaire et de gestion, elle s'attache surtout sur la qualité de la gestion<sup>672</sup>. La Cour est en mesure de :

- juger les comptes des comptables publics efficacement ;
- juger les gestions de fait qui lui seront transmises ou qu'elle aura découverte elle-même au cours des contrôles ou des vérifications afin que la détention et le maniement des fonds et valeurs publics ou privés réglementaires seront de la compétence exclusive du comptable public et des personnes qui agissent sous son contrôle et sa responsabilité ;
- juger les fautes de gestion des ordonnateurs et des personnes qui exercent en fait les fonctions d'ordonnateur afin que toutes les irrégularités relatives à l'exécution des opérations financières de l'Etat ou d'autres organismes soient sanctionnées ;
- assurer le contrôle de la gestion des entreprises publiques et des sociétés d'économie mixte et de faire des recommandations pour l'amélioration des performances ;
- apporter son assistance au Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances afin que, sur la base des résultats dégagés pour la loi de finances de l'année n°1, les Parlementaires puissent exprimer leur vote sur le projet de budget de l'année n+1 qui leur est soumis et éviter aussi de mettre en place des budgets peu sincères qui dégageraient des déficits à l'exécution et mettraient en péril l'équilibre financier général ;
- établir et publier chaque année, un support sur l'exécution de la loi de finances afin que le citoyen soit informé de la façon dont les fonds et valeurs de l'Etat et des organismes publics sont gérés ;
- d'examiner les conditions de fonctionnement des services et des établissements publics de l'Etat à caractère industriel ou commercial, des entreprises nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes où l'Etat détient seul plus de la moitié du capital social<sup>673</sup>. Ces organismes sont dans l'obligation de lui adresser leurs comptes annuels accompagnés des rapports des commissaires aux comptes. La Cour procède donc à des auditions et formule des observations après avoir reçu l'avis des dirigeants. Dans son rapport particulier, la Cour apprécie les résultats et propose des réformes du point de vue de l'efficacité de la gestion. Elle se rend compte du bon emploi des fonds alloués par l'Etat à ces organismes et voire par la même occasion si cette aide doit être maintenue<sup>674</sup>.

---

<sup>672</sup> LASCOMBE (M.) et VANDRIESSCHE (X.), « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières », *R.F.D.A.*, n°4, juil.-août 2009, pp. 813-823.

<sup>673</sup> Il s'agit de la commission de vérification des comptes et de contrôle des établissements publics.

<sup>674</sup> Voir les articles 47 et suivants du décret D/2013/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

Conformément à son champ d'application *ratione materiae*, la compétence de la Cour s'étend sur la gestion des collectivités locales. C'est-à-dire non seulement sur les comptables locaux mais aussi sur la gestion des ordonnateurs. Car, la libre administration des collectivités locales n'aura aucune chance si leur autonomie financière n'est pas garantie et contrôlée. De même, les collectivités décentralisées demeurent soumises à un contrôle qui, bien qu'exercé *a priori* peut entraîner l'annulation de certains actes ou leur mise en conformité avec la réglementation pour respecter l'Etat de droit. A cet égard, le rôle du juge financier de la Cour des comptes vis-à-vis des collectivités locales est considérablement renforcé avec la substitution du contrôle *a posteriori* à la tutelle, pour garantir en même temps que pour contrôler. Il s'agit en effet, d'un contrôle qui permet de rendre effectif l'autonomie financière des collectivités locales et de garantir la légalité des budgets et des comptes.

Par ailleurs, au regard de l'article 116 de la Constitution du 7 mai 2010, la Cour des comptes a une compétence consultative. Cette compétence ressort de certaines dispositions du décret D/2013/015/PRG/SGG, portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique qui dispose notamment en son article 47 que : « *Les opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie et de gestion patrimoniale définies dans le présent Règlement donnent lieu à production de pièces justificatives par l'ordonnateur, le comptable public ou le créancier. Ces pièces justificatives sont conservées par les ordonnateurs et les comptables publics chacun pour son compte. La liste de ces pièces justificatives ainsi que les modalités de leur production et de leur conservation sont fixées par arrêté du Ministre chargé des finances, après avis de la Cour des comptes* ». De même, le compte général de l'Etat, signé par le Ministre chargé des finances, est produit à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi. La Cour des comptes publie son avis sur sa qualité et sa sincérité comptable, au plus tard le 15 septembre de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi<sup>675</sup>.

C'est pourquoi, DOSSI (A.) estime que : « *Paradoxalement, l'autorité des juridictions des comptes découle principalement de l'exercice de leurs activités non juridictionnelles* »<sup>676</sup>. Dès lors, le rapport annuel de la Cour des Comptes, son avis sur la gestion des fonds publics sont attendus comme des événements majeurs de l'activité financière de l'Etat guinéen. En

---

<sup>675</sup> V. l'article 63 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique.

<sup>676</sup> A. DOSSI, « une cour des comptes pour quoi faire ? », *Op. cit.*, p. 21.

effet, à partir des cas spécifiques, cette juridiction peut dénoncer la mauvaise gestion des fonds publics. Cette dénonciation constitue l'une des meilleures armes de dissuasion contre les mauvais gestionnaires qui éviteront d'être ciblés ou « épinglés » dans les prochains rapports de la juridiction des comptes.

Pour consolider ces efforts déjà consentis par l'Etat guinéen pour un contrôle externe dynamique, la déclaration des biens qui constitue une des modalités particulières de lutttes contre la corruption et l'impunité, rentre aussi dans les attributions de la nouvelle Cour des comptes.

### **B : La déclaration des biens, une protection majeure des deniers publics**

Ayant ratifié le protocole A/P2/12/01 sur la lutte contre la corruption en décembre 2002<sup>677</sup>, combattre l'impunité et la corruption, constitue une tâche urgente et prioritaire pour la Guinée. Parce que face à elles, la démocratie est en danger, car la Constitution est vidée de sa substance, le pouvoir judiciaire est affaibli, la crédibilité politique de l'exécutif entamée. L'impunité est illégitime, elle constitue un affront à la primauté du droit. Prévue par la Constitution de 2010 en son article 36, la déclaration des biens oblige le Président de la République, les Membres du Gouvernement, ainsi que le Président de l'Assemblée nationale et les premiers responsables des institutions constitutionnelles, le Gouverneur de la Banque Central et les responsables des régies financières de l'Etat, de déclarer leurs biens<sup>678</sup>. Il s'agit de la déclaration initiale et celle de la fin de mandat ou des fonctions sont publiées au journal officiel. La copie de la déclaration est communiquée à la Cour des comptes et aux services fiscaux.

La Cour des comptes est chargée de contrôler les déclarations des biens tels que reçus par la Cour constitutionnelle. Les écarts entre la déclaration initiale et celle de la fin de mandat ou des fonctions doivent être dûment justifiés. L'application de cette disposition devrait permettre à la cour des comptes de suivre l'évolution du patrimoine des catégories mentionnées ci-dessus tout au long de leur carrière. Dans cet ordre d'idées, l'article 39 dispose que durant son mandat, le Président de la République ne peut, par lui-même, par un membre de sa famille, ni par autrui, acheter ou prendre à bail un bien appartenant au domaine

---

<sup>677</sup> Loi L/2002/21/AN du 20 décembre 2002, ratifiant le protocole A/P2/12/01 sur la lutte contre la corruption.

<sup>678</sup> Il s'agit des biens immobiliers et les valeurs immobilières.

de l'Etat, sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle dans les conditions fixées par la loi. Il ne peut, par les mêmes moyens, prendre part aux marchés publics et privés pour les administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle. C'est donc une interdiction de la prise d'intérêt dans les affaires publiques qui s'applique au même titre, au Premier Ministre, aux Ministres et aux Présidents des institutions constitutionnelles. La gabegie financière et la privatisation des biens publics qui ont marqué le régime du Président Lansana CONTE et la transition militaire qui a suivi, ne sont pas étrangères à l'introduction de cette disposition dans la Constitution par le constituant<sup>679</sup>.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

---

<sup>679</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », *Op. cit.*, p. 11.

## CONCLUSION DU TITRE II

La Constitution guinéenne du 23 décembre 1990 ainsi que les textes sur la l'organisation des juridictions en République de Guinée, ouvraient de façon significative, la voie d'un contrôle juridictionnel de la légalité administrative et celui des finances publiques. Ceci constitue un pas important même si les enjeux sont encore énormes. En outre, la décentralisation fait du chemin avec la régionalisation en cours et l'institutionnalisation d'un Haut Conseil des collectivités locale, pour une gouvernance concertée<sup>680</sup>.

En outre, la décentralisation du point de vue institutionnel et normatif en Guinée est vouée à un avenir certain parce que la volonté politique du Gouvernement est clairement exprimée, la population guinéenne y adhère entièrement, les collectivités décentralisées font petit à petit la preuve de leur efficacité, les contributions volontaires des citoyens en faveur du développement de leurs collectivités sont de plus en plus importantes. Tous les Partis Politiques sont favorables à la dynamisation et au renforcement de la décentralisation. A l'issue des élections de décembre 2010, le Président Alpha CONDE a été élu avec plus de 52% des suffrages<sup>681</sup>. Ceci traduit une aspiration des populations à une gestion des affaires publiques, la protection des droits des citoyens, privilégiant la transparence, la reddition des comptes et l'écoute.

Il faut aussi mettre en relief de nouveaux types de contrôle par le biais du renouveau démocratique en cours. La consécration du Médiateur de la République et de la Cour des comptes est désormais liée à l'avènement d'un Etat de droit et la promotion de la bonne gouvernance financière. En particulier, l'institution du Médiateur par la Constitution du 7 mai 2010 est appréciée comme une dynamique du renouveau du contrôle dans l'Administration guinéenne. Cette institution récente vise à promouvoir l'éthique républicaine dans les rapports entre Administration et les citoyens.

---

<sup>680</sup> Articles 138 et suivants de la Constitution de 2010.

<sup>681</sup> Voir Guinée Etoile, mensuel d'informations générales, n° 6 du 2 juin 2013, p. 3.

## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

En Guinée comme dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophones, la nécessité d'un développement économique rapide a été à la base d'institutions des structures administratives et juridictionnelles ainsi que l'organisation des modalités de contrôle diversifiées. Les efforts sont aujourd'hui visibles et sensibles dans le sens de la mise en place d'un système de contrôle de l'Administration et dans la mise en œuvre des initiatives de développement national pour offrir les services publics nécessaires de façon efficiente et efficace. Les organismes de contrôle institués sont dotés d'un degré variable d'autonomie et assumant les fonctions variées. Tous les secteurs de la vie sont concernés par l'activité de ces organismes.

Le contrôle hiérarchique est exercé à tous les échelons de l'organisation administrative par les différentes autorités. En particulier dans le cadre des collectivités locales, les modalités particulières de contrôle de la légalité des actes des collectivités locales se sont substituées au contrôle de tutelle classique. La dualité de tutelle reste maintenue sur les établissements publics. L'unité de juridiction n'a pas, cependant fait obstacle à la séparation des contentieux et l'aménagement d'un contrôle juridictionnel de l'Administration. Ce contrôle est exercé d'une part, par la Cour suprême, en ce qui concerne la légalité de l'activité administrative (recours pour excès de pouvoir), et la régularité des comptes des comptables publics ainsi que les fautes de gestion commises par les administrateurs et d'autre part, les juridictions de droit commun interviennent dans les autres types de contentieux administratif, comme le plein contentieux.

A ces structures classiques, on enregistre de besoins nouveaux en matière de contrôle. Il s'agit du Médiateur de la République, une institution qui semble être plus adaptée aux exigences d'un contrôle efficace de l'Administration. Il ne faut pas aussi occulter l'évolution institutionnelle récente en matière de contrôle juridictionnel *a posteriori* des finances publiques récente : la consécration institutionnelle de la Cour des comptes. Cette évolution provient surtout d'une volonté politique en vue d'instaurer un contrôle efficace de l'Administration dans le cadre d'une bonne gouvernance. En effet, au bout de l'analyse de l'organisation et modalités du contrôle de l'Administration guinéenne il y a lieu de s'interroger sur son efficacité.

**DEUXIEME PARTIE :**  
**L'ANALYSE DE L'EFFICACITE DU CONTROLE DE**  
**L'ADMINISTRATION EN GUINEE**

La poussée démocratique contemporaine fait que l'impact positif des politiques publiques sur les populations concernées et l'adhésion de celles-ci aux dites politiques sont devenues la condition *sine qua non* pour tout Etat qui veut se maintenir et se développer. Par ailleurs, en plus des difficultés de toutes sortes posées par un environnement économique international peu clément, le poids des administrations bureaucratiques annihile, bien plus que dans les pays dits développés, tout effort de développement dans les pays dits sous développés comme la Guinée.

Compte tenu de ces impératifs majeurs, l'analyse de l'efficacité des administrations demeure désormais un objectif prioritaire un peu partout dans le monde. L'étude du système guinéen de contrôle de l'Administration dans sa globalité nous permet d'avancer que les efforts considérables ont été déployés pour l'instauration ou l'amélioration des moyens de contrôle. Toutefois, les progrès sont loin d'assouvir la soif des citoyens et le bout du tunnel n'est pas encore visible. Un surplus d'efforts doit être consenti afin d'améliorer la transparence dans les domaines administratif, des deniers publics, des droits de l'homme, de la justice, de la démocratie dans les rapports entre administrés et Administration. L'évolution des mentalités et des mœurs politiques, avec notamment l'extension des domaines d'intervention de l'Etat, ont opéré une mutation du contrôle qui de nos jours, se fixe de nouvelles ambitions dans la sauvegarde des ressources de la collectivité, du respect de la légalité administrative et des droits de l'homme.

La modernisation de l'Administration publique, de façon générale signifie la recherche de l'efficacité, de l'efficience. Elle peut aussi se traduire par l'amélioration des performances, par l'usage systématique des moyens informatiques et bureautiques, le développement de l'innovation et de la qualité en son sein. L'amélioration des performances et le renforcement de la responsabilité dans la fonction publique sont possibles et même indispensables. Cela exige qu'il ne faille plus tant contrôler les ressources mais s'attacher à obtenir des résultats<sup>682</sup>. Par rapport à cette évolution, l'analyse du contrôle en Guinée nous permet de dire au préalable, que le contrôle de l'Administration a une efficacité limitée (titre I) avant d'évoquer les facteurs explicatifs de l'efficacité limitée du contrôle (titre II).

---

<sup>682</sup> Cela ne veut pas dire qu'il faille ne plus tenir compte des ressources, car seule l'utilisation optimale des ressources humaines et du capital permettront d'atteindre les objectifs visés. V. DUGUIT (L.), *l'Etat, les gouvernants et les agents*, Dalloz, t. II, 1890, p. 19 ; GOURNAY (B.), *administrations publiques dans les sociétés contemporaines*, Paris, librairie Armand Colin, 1996, p. 456.

## **TITRE I : LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION, UN CONTROLE A EFFICACITE LIMITEE**

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun. En Guinée, les organes et les autorités chargés de cette mission sont divers et mal définis. D'un point de vue juridique, on y distingue, une grande hétérogénéité des contrôles : hiérarchique, juridictionnel, administratif ou financier. Ils sont animés par les agents et des structures dont les statuts, positions politiques et juridiques ne facilitent pas toujours l'efficacité. Sur tous ces éléments, une réflexion est donc nécessaire. Pour mieux cerner les paradoxes et la spécificité du contrôle de l'Administration en Guinée, il y a lieu de d'analyser les résultats généralement décevants du contentieux administratif (chapitre I) avant toute approche de la faible performance du contrôle administratif et financier externe (chapitre II).

### **CHAPITRE I : LES RESULTATS GENERALEMENT DECEVANTS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

L'Administration guinéenne est composée d'un ensemble de règles juridiques et de structures qui forment son statut. Elle a pour objet d'agir sur l'économie et le cadre administratif et social. Malgré le mimétisme institutionnel, administratif ou financier du pays, il est intéressant de constater une certaine originalité. La faiblesse ou l'absence d'un système d'évaluation des comportements, des résultats, des compétences et potentialité de l'Administration n'a pas permis la recherche constante du professionnalisme, de l'efficacité, et de l'efficience. Ceci pose la problématique de l'équilibre entre la performance de l'agent, de l'Administration, de la rémunération, de la promotion et de la mobilité. Mais il faut aussi rappeler que le fonctionnement d'une institution dépend, en grande partie, de la culture, du niveau intellectuel, du mental et de la volonté politique. En Guinée, l'écart entre les normes et la pratique du contrôle administratif est apparent d'où l'intérêt d'analyser les contours et paradoxes du marasme généralisé du contrôle administratif (Section I), et la léthargie du contentieux et de l'Etat de droit (Section II).

## SECTION I : LE MARASME GENERALISE DU CONTROLE ADMINISTRATIF

Le contrôle hiérarchique ou de la légalité n'est pas un contrôle *ex nihilo*. Son existence implique la réalisation des fonctions liées à la vie administrative. Il découle de la législation et de la réglementation. L'exercice du pouvoir réglementaire ne constitue pas une simple faculté pour les autorités compétentes<sup>683</sup>. Cependant, le contrôle administratif bute avec de sérieux handicaps en Guinée et qui dénaturent son exercice normal. Il convient d'analyser le manque d'objectivité du contrôle sur la carrière des agents publics (Paragraphe I), les carences relatives aux pouvoirs d'instruction et d'organisation du service public (II) et le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, un contrôle diversement exercé (Paragraphe III).

### **Paragraphe I : Le manque d'objectivité du contrôle dans la gestion de la carrière des agents publics**

L'autorité hiérarchique dispose de précieux moyens qui s'exercent sur le fonctionnaire durant son parcours dans la carrière. Ils s'exercent du début de la carrière, pendant le déroulement de la carrière jusqu'à la cessation de service. D'une manière générale, la carrière est une suite de fonctions et d'activités liées au travail qu'occupe une personne au cours de sa vie et auxquelles on associe des attitudes et des réactions particulières<sup>684</sup>. En ce qui concerne la composante organisationnelle, la gestion des carrières consiste à planifier les mouvements des personnes dans le but de retenir les cadres compétents et de combler les besoins organisationnels futurs. C'est donc un système qui concilie les aspirations professionnelles des fonctionnaires et les besoins de l'Administration. La présente analyse porte sur le début de la carrière : le recrutement et le stage en désordre (A) et sur le déroulement de la carrière au détriment de la compétence et de l'efficacité (B).

---

<sup>683</sup> Bertrand SEILLER, « Précision sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *A.J.D.A.*, 12 avril 2004, pp. 761- 772.

<sup>684</sup> Pour bien comprendre la notion de carrière il est utile de dissocier ses composantes individuelles et organisationnelles. En ce qui concerne la composante individuelle, le terme de carrière peut être défini simplement sous l'angle des expériences de travail d'un individu. Il s'agit d'observer les étapes cruciales qui marquent la progression professionnelle d'une personne en particulier. Ces étapes ne sont pas nécessairement déterminées de manière précise, elles varient selon les catégories professionnelles auxquelles appartiennent les travailleurs, la culture et la structure organisationnelle, les préférences des individus et leurs aspirations etc. Ainsi, l'obtention d'une promotion constitue un exemple d'étape cruciale du déroulement d'une carrière. Les cheminements de carrière ont une incidence sur les individus et les organisations. Ils influent sur la performance des individus au travail, sur leur satisfaction, leur santé et leur bien être. GOURNAY (B.), *administrations publiques dans les sociétés contemporaines*, *Op. cit.*, 1996, pp. 98 et s. ; GREFFE (X.), *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1981, p. 145. ; BAIE (de E.F.M.), « la réforme administrative », in bulletin de l'I.I.A.P., Janvier-Mars 1967, pp. 51 et s.

## A : Le début de la carrière : le recrutement et le stage en désordre

En principe, la carrière dans la fonction publique guinéenne passe par une admission au concours<sup>685</sup>. Cette fonction publique reste alors l'un des bastions de la fonction publique de carrière<sup>686</sup>. Le recrutement s'effectue par voie de concours organisé par le ministère de la fonction publique<sup>687</sup>. Le statut général actuel de la fonction publique<sup>688</sup> en fait la compétence exclusive du ministre de la fonction publique<sup>689</sup>. Conformément à l'article 30 du même texte<sup>690</sup>, il ne peut être dérogé au principe du concours, que si le nombre des candidats est inférieur ou égal au nombre de postes à pourvoir. Dans ce cas, le recrutement s'effectue sur dossier, test ou examen. Le concours par rapport aux autres modes de recrutement a un avantage immense ; c'est qu'il assure incontestablement le respect du principe d'égalité. L'égalité admissibilité aux emplois publics a un fondement constitutionnel selon lequel « l'Etat garantit l'égal accès aux emplois publics »<sup>691</sup>. C'est ainsi qu'au Sénégal, dans l'affaire de l'ANHMS<sup>692</sup>, l'association requérante a invoqué « la violation de l'égal accès des citoyens à un emploi public ». La violation de ce principe, d'essence fondamentale, par le jury n'étant nullement une simple allégation fondée dans cette affaire, contrairement à ce que le jury affirme dans d'autres décisions<sup>693</sup>. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel français considère

---

<sup>685</sup> Le concours est « un examen des candidats dont la formation et l'aptitude sont contrôlées et qui sont classés en principe par ordre de mérite ». Le concours est aussi l'organisation d'une compétition entre les candidats aux emplois à pourvoir dans un corps déterminé ou dans différents corps. Obtiendront ces emplois, ceux des concurrents qui, au jugement d'une autorité impartiale, se seront révélés les meilleurs, ou bien par une appréciation de leurs titres et travaux antérieurs (concours sur titre plus rarement pratiqués). Voir, Alain PLANTEY, *La fonction publique, traité général*, éd., Litec, 1991, p. 430 ; René CHAPUIS, *droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd. tome 2, 2001, p. 158.

<sup>686</sup> Comme annoncé plus haut, la Guinée a hérité d'une fonction publique de carrière du colonisateur français et les textes ont été adoptés sans portée atteinte à ce régime de carrière. Cette continuité de l'héritage normatif français en Guinée est tranchée par l'ordonnance n°001/PRG/58 du 03 octobre 1958, J.O.R.G., n°009, 15 août 1984, p. 82.

<sup>687</sup> Voir, article 29 de la loi portant Statut Général de la Fonction Publique.

<sup>688</sup> Il s'agit de la loi L/2001/028/A N portant statut général de la fonction publique.

<sup>689</sup> Il donnait une certaine prééminence au ministre de la fonction publique et du Président de la République dans le recrutement des fonctionnaires pendant le premier régime. Mais il convient de noter que la prééminence du Ministre de la fonction publique était évidente. Les candidats pour être admis à se présenter devaient avoir obtenu l'autorisation du ministre de la fonction publique et du travail. Voir, décret n°146 /PRG/du 4 juin 1965. Voir aussi, l'article 8 du statut particulier des divers cadres uniques. A titre transitoire, le recrutement pouvait se faire aux choix par décret, pour la hiérarchie A exclusivement, parmi les hauts fonctionnaires de mérite exceptionnel. Voir à propos l'article 7 du décret n°146/PRG/ du 4 juin 1965.

<sup>690</sup> Loi portant statut général de la fonction publique.

<sup>691</sup> Article 23 al. 5 de la Constitution de 2010.

<sup>692</sup> Voir Moustapha NGAIDE, « Le conseil d'Etat du Sénégal et le principe de l'égal accès des citoyens à un emploi public : A propos de l'arrêt du 29 juin 2000, *Association Nationale des Handicapés Moteurs du Sénégal contre l'Etat du Sénégal* (Arrêt n°12) », publié dans le bulletin des arrêts du CE, n°2, 2<sup>ème</sup> année judiciaire 1998-1999-2000, (année 2000), pp. 28-30, *Revue électronique afrilex*, n°03/2003, pp. 199 et s.

<sup>693</sup> Dans plusieurs affaires, le juge a refusé de sanctionner l'atteinte au principe d'égalité en se fondant sur l'insuffisance des éléments d'appréciation qui lui étaient soumis : CS, 25 mars, 1996, *Samba Ndoukoumane*

que le législateur peut établir des distinctions dans des textes<sup>694</sup>. Celles-ci ne constituent des discriminations pour le conseil constitutionnel que lorsqu'elles sont injustifiées « *c'est-à-dire si elles ne traitent pas de façon identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations identiques* »<sup>695</sup>. De ce point de vu, l'égalité juridique peut entraîner une inégalité de fait si on analyse le principe d'égal accès aux emplois publics comme un objectif qui peut être infléchi par l'intérêt général<sup>696</sup>. Ce principe trouve également son fondement dans plusieurs conventions internationales ; on peut citer entre autres, le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 qui reconnaît à tout citoyen le droit d'accès dans les conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays<sup>697</sup>. Comme tous les autres aspects du principe d'égalité, cette règle a la valeur d'un principe général de droit<sup>698</sup>. Le concours « *rite d'initiation et mythe collectif* »<sup>699</sup>, est considéré comme un procédé de droit commun<sup>700</sup>, car il apparaît comme l'une des techniques les mieux éprouvées à même de garantir à l'Administration un recrutement de qualité<sup>701</sup>.

Bien que les interdictions et précautions législatives soient prises dans ce sens, l'équité et l'impartialité ne sont pas respectées dans ce mode privilégié de recrutement des agents

---

*Gueye contre Etat du Sénégal* : absence de violation du principe d'égalité devant la loi, *Revue de la législation et de la jurisprudence*, 1996, 7 ème vol., p. 94 ; CS, 23 nov 1966, *Abdel Kader Ndiaye*, G.D.J.A.S., pp. 283 et 306.

<sup>694</sup> Décision 101 DC « *Conseil des prud'hommes* » du 17 janvier 1979, *A.J.D.A.*, 1979, p. 1725.

<sup>695</sup> Voir, Charles LEBEN, « Le conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », *A.J.D.A.*, n°12, 1982, pp. 295-353 ; FABRE-ALIBERT (V.), « Le principe d'égal accès aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle », *R.D.P.*, mars-avril 1992, pp 281-586.

<sup>696</sup> Cette dérogation au principe d'égalité trouve son fondement dans l'idée selon laquelle, le principe ne doit pas conduire à une paralysie du service public conforme à sa finalité. Elle ne peut être justifiée par des pratiques obscures guidées par la corruption qui affectent le recrutement à la fonction publique guinéenne. En France , le Conseil Constitutionnel a considéré, dans sa décision du 14 janvier 1983, que le principe d'égal accès aux emplois publics, n'interdit pas l'organisation de voies parallèles d'accès « *pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération qu'aucune atteinte n'est portée au principe lorsque les besoins du service public l'exigent* ». Le juge constitutionnel estime donc qu'aucune atteinte n'est portée au principe lorsque celle-ci est justifiée par des considérations d'intérêt général en rapport avec le fonctionnement du service public conforme à sa finalité. Voir, FABRE-ALIBERT (V.), « Le principe d'égal accès aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle », article déjà cité, pp 281 et s.

<sup>697</sup> Article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

<sup>698</sup> Voir par exemple : C.E, 21 décembre 1990, amical des anciens élèves de l'ENS de Saint-Claud, Rec. 378, *J.C.P.*, 1991, IV, p. 100.

<sup>699</sup> Jean MORANGE, « le déclin du principe d'égalité dans les concours », in *Mélanges Waline*, T. II, Paris, L.G.D.J., 1974, pp. 621-631.

<sup>700</sup> Si en France, il s'agit du procédé de recrutement de droit commun depuis 1946, en Guinée, ce n'est encore qu'une modalité de recrutement parmi les autres. Mais cette position est critiquable, car elle semble « *correspondre à une interprétation laxiste du principe d'égal accès aux emplois publics* ». V. M. Melin SOUCRAMANIEN, « le principe d'égalité en matière de fonction publique dans la jurisprudence constitutionnelle », *R.F.D.C.*, n° 18, 1994, p. 265.

<sup>701</sup> La doctrine s'est longtemps penchée sur cet aspect, on peut consulter notamment, DABAZIE, « le problème du droit à concourir », *R.D.P.*, 1967, pp. 1139-1189 et O. GOHIN, « le droit des examens et concours, les apports de la jurisprudence récente », *R.D.P.*, 1988, p. 1644.

publics en Guinée<sup>702</sup>. Juridiquement, aucun texte guinéen n'autorise le recrutement clandestin sous le couvert d'une notion aussi floue « *Vu les nécessités de service* »<sup>703</sup>. Malheureusement, ceci constitue de nos jours un marché bureaucratique qui favorise l'inefficacité de l'Administration, parce qu'il secrète l'incompétence et l'inaptitude. Conséquence de plusieurs facteurs, la gestion des effectifs a partiellement et substantiellement échappé au Ministère en charge de la fonction publique qui n'a, ni la maîtrise totale des recrutements, ni le contrôle de l'évolution des carrières<sup>704</sup>. Les mises en position de stages étant dans le meilleur des cas, régularisées *a posteriori*, toutes choses ayant une répercussion néfaste sur l'organisation des services et un impact négatif sur le volume de la masse salariale. Nonobstant des dispositions claires et non équivoques, le Forum réuni sur la programmation Stratégique de la Réforme Administrative faisait déjà le constat suivant en novembre 2008, soit sept ans seulement après l'entrée en application des textes adoptés en 2001 relatifs au statut de la fonction publique et aux principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics : « *Une tendance, inexorable et dangereuse à l'augmentation démesurée des effectifs, notamment les cadres de la hiérarchie supérieure* ». Ce diagnostic posé en 2008 s'est non seulement confirmé depuis, mais s'est surtout amplifié, posant à ce jour le problème de la nécessité de renforcer, voire multiplier les écoles professionnelles afin d'inverser la pyramide des hiérarchies<sup>705</sup>.

A l'évidence, la problématique de la maîtrise des effectifs est d'actualité. Le fichier des fonctionnaires disponible au niveau du MFP ne donne aucune garantie de fiabilité et présente, au contraire, de nombreuses lacunes qui sont autant d'éléments d'incertitudes. Ni son reformatage, ni la récupération de son contenu en l'état actuel, ne sauraient donc constituer un gage de fiabilité. Les initiatives récemment prises pour l'assainissement du fichier des effectifs au niveau de la fonction publique ont donné quelques résultats probants et méritent d'être poursuivies et approfondies. Les inspecteurs ont procédé à l'identification et au retrait d'un nombre important d'effectifs fictifs. De même, en 2010, les mesures d'application

---

<sup>702</sup> Il en est ainsi depuis les 24 ans du régime militaire et continue d'être la règle. V. rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration guinéenne, *Op. cit.*, p. 56.

<sup>703</sup> On découvre ainsi une multitude d'arrêtés qui transgressent superbement le principe de l'égal accès aux emplois publics. Ces arrêtés ont par moment créé de véritables scandales entraînant des soulèvements de jeunes à travers la ville de Conakry. Notamment en 2011 pendant le contrôle des effectifs de la fonction publique qui est en cours. V. *Indépendant*, hebdomadaire d'informations générales n°56, du 12 août 2013, p. 5.

<sup>704</sup> Certains recrutements sont effectués directement par les départements utilisateurs. Voir, M. B. SAID, *guinéennes adoptons la bonne gouvernance*, *Op. cit.*, p. 16.

<sup>705</sup> PNUD- Rép. GUINEE, Cadre stratégique du programme de réformes institutionnelles et de modernisation de l'Administration publique en Guinée, *Op. cit.*, p. 30.

effective des dates de départ à la retraite ont permis de mettre à la retraite un total de 1875 agents publics, toutes catégories confondues<sup>706</sup>. Les vérifications faites sur les mandatements des salaires ont conduit à la suspension de salaires de 2617 agents publics pour le mois de janvier 2011<sup>707</sup>. Ces situations de doublons, triplons, ou même quadruplons, sont autant de cas de figure où un seul individu, sous la même identité ou sous de multiples identités, dispose de comptes différents dans un ou plusieurs établissements bancaires. Il semble que des cas de substitutions d'identités existeraient aussi<sup>708</sup>. En effet, les chiffres donnant le nombre total des agents publics, fonctionnaires et contractuel permanents de diverses catégories, varient d'une source à l'autre. Au regard de ces différentes sources, il ressort que l'Administration publique guinéenne aurait un effectif théorique estimé à 105.000 agents environ<sup>709</sup>. Ce chiffre, bien que théorique et imprécis, dénote un ratio élevé de fonctionnaires par tête d'habitant, comparé à ceux de la sous-région<sup>710</sup>.

De surcroît, l'inobservation du stage probatoire est préoccupante. Le principe de stage probatoire est également posé dans le statut général de la fonction publique en ces termes : « *tout fonctionnaire nouvellement recruté effectue un stage probatoire d'un an. Lorsque les résultats du stage ne sont pas concluants, il peut à titre exceptionnel et sur demande motivée du chef de l'administration dont relève le fonctionnaire stagiaire, être prolongé de six mois, par décision du ministre chargé de la fonction. Cette prolongation ne peut être prolongée* »<sup>711</sup>. Il s'agit donc d'une période d'essai pendant laquelle le candidat doit être soumis à un contrôle permanent et efficace de sa capacité professionnelle, de telle manière qu'à la fin de cette période, l'autorité soit en mesure d'apprécier en parfaite connaissance de cause s'il y a profit à le conserver<sup>712</sup>. Le statut général de la fonction publique interdit de confier tout emploi de responsabilité au stagiaire pendant le stage, même s'il reconnaît à l'autorité hiérarchique le pouvoir de sanction disciplinaire à l'endroit du stagiaire<sup>713</sup>.

---

<sup>706</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>707</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>708</sup> Rapport du Haut commissaire à la réforme et la modernisation de l'administration guinéenne janvier 2013, p. 3.

<sup>709</sup> PNUD- Rép. GUINEE, Cadre stratégique du programme de réformes institutionnelles et de modernisation de l'Administration publique en Guinée, *Op. cit.*, p. 30.

<sup>710</sup> MFPR, la gestion du personnel de l'administration guinéenne, 2009, pp. 1 et s.

<sup>711</sup> Article 34 de la loi L/2001/028/AN portant statut général de la fonction publique.

<sup>712</sup> Voir Frédéric COLIN, *l'aptitude dans le droit de la fonction publique*, Aix-en-Provence, 2006, p. 231 ; SYMPHO MUKANDALA (R.), « Etre ou ne pas être : les paradoxes des bureaucraties africaines dans les années 1990 », *R.I.S.A.*, n°4, 1992, pp. 244-268.

<sup>713</sup> Article 38 du statut général de la fonction publique guinéenne. Voir pour une approche comparative les articles 53 de la loi n°017/PR/2001 portant statut général de la fonction publique du Tchad et l'article 46 de la loi n°8/91 du 26 sept. 1991 portant statuts généraux des fonctionnaires au Gabon.

Statutairement, l'appréciation de la valeur professionnelle du stagiaire est, sans contredit, l'expression du pouvoir du supérieur hiérarchique. Cela suffit pour mesurer l'efficacité du stage probatoire en Guinée ? Ce serait s'en tenir à une vue théorique des choses que d'ignorer que dans l'immense majorité des cas l'aboutissement du stage est généralement ou toujours heureux pour les stagiaires s'ils en existent<sup>714</sup>. En outre, l'article 35 du statut de la fonction publique montre à bien des égards, l'un des objectifs recherchés en disposant en ces termes : « *le stage probatoire est formatif et sélectif. Il vise à préparer le fonctionnaire stagiaire à l'accomplissement d'une carrière administrative* ». Mais, la pratique nous révèle que les stages probatoires se réduisent souvent à de simples formalités sans véritable appréciation concrète de la valeur de l'agent.

Si la dimension sociale de l'emploi explique en grande partie la rareté ou l'absence de licenciement, force est de reconnaître que l'organisation et le fonctionnement du stage probatoire rencontre des difficultés diverses<sup>715</sup>. A cela, il faut ajouter l'indifférence arrogante des autorités hiérarchiques<sup>716</sup>. Celles-ci ne consacrent pas toujours le temps nécessaire à la formation des stagiaires. A les voir agir on dirait qu'elles incarnent l'absence même du service. Il s'ensuit parfois une rivalité entre les supérieurs hiérarchique et les stagiaires<sup>717</sup>. Les premiers, sous la crainte d'une concurrence, ne donnent pas une formation requise à la carrière des agents stagiaires. Les seconds, plus jeunes dans l'ensemble et parfois plus diplômés et plus dynamique se révèlent souvent exagérément zélés et ambitieux.

L'institution du Médiateur de la République en Guinée et la mise en place du Haut Commissariat à la Réforme et la Modernisation de l'Administration (HCRMA), représentait à

---

<sup>714</sup> Les licenciements en fin de stage n'ont connu encore aucun précédent en Guinée. A l'occasion du seul recrutement opéré en Guinée pendant les 24 ans de la troisième République en 2004, 12.000 candidats ont été retenus suivant le résultat publié en 2008. Devenus « *fonctionnaires stagiaires* » pendant une durée indéterminée, ceux-ci n'ont connu aucune formation et restaient abandonnés à leurs sorts. Les prises en charge ont été faites en cascade suivant un rythme confus sans tenir compte des rapports de stage. Voir, [www.guineenews.com](http://www.guineenews.com) consulté le 2 janvier 2009.

<sup>715</sup> Ces difficultés sont nombreuses : pas de rémunération de tuteurs de stage, le contournement des tuteurs par la centralisation du stage probatoire. Tous les admis 12.000 ont été appelés dans la Capitale Conakry afin de subir le stage probatoire. Aucune préparation n'a été faite et les stagiaires étaient laissés pour compte. Il fallait surtout douter de la compétence de certains formateurs. Voir MFPPRA, la gestion du personnel de l'administration guinéenne, *Op. cit.*, 15 p. 14.

<sup>716</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>717</sup> Sachant l'indifférence manifestée à leur égard et le désordre manifeste qui caractérisaient le stage probatoire, les stagiaires ont mis en place, une « *Association des Nouveaux Fonctionnaires* » qui tenait régulièrement des assemblées et des manifestations accompagnées de déclarations à travers les radios privées. Voir, [www.aminata.com](http://www.aminata.com) consulté le 15 décembre 2011.

notre avis, quelques réponses de l'Etat à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle dans le recrutement et le stage.

Par ailleurs les problèmes restent exacerbés dans le déroulement de la carrière au détriment de la compétence et de l'efficacité.

## **B : Le déroulement de la carrière au détriment de la compétence et de l'efficacité**

C'est le statut général qui pose les principes de base de l'organisation et de la gestion de la carrière des fonctionnaires. Dans la fonction publique guinéenne, de la fin du stage probatoire jusqu'à la sortie des effectifs, en passant par les différentes positions statutaires, les nominations et promotions de l'agent public ne se font pas sur la base des avancements consécutifs<sup>718</sup> mais sur des considérations non rationnelles (1) qui se conjuguent avec la dévalorisation de la notation et de l'avancement (2) et la question de la retraite (3).

### **1 : Les nominations et promotions non rationalisées**

D'un point de vue rationnel, nous savons peu de choses sur les procédures de nomination ou de promotion aux postes élevés de l'Administration publique guinéenne. La Commission Nationale de Gestion des Carrières, de Formation et de Perfectionnement de la fonction publique prévue à l'article 109 de la loi 028 de 2001 portant statut de la fonction publique et qui devrait jouer un rôle essentiel dans ce domaine n'existe pas encore<sup>719</sup>. Si en France, l'autorité administrative est tenue de se conformer à l'ordre de mérite établi par le jury, en Guinée, la confusion est certaine. L'absence d'un plan de carrière en Guinée entraîne donc dans les faits une suprématie de l'autorité hiérarchique.

En France, la gestion de la carrière des agents échappe largement à l'autorité hiérarchique, la notation des agents publics est désormais encadrée par le décret du 29 avril

---

<sup>718</sup> Deux types d'avancements coexistent : l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. La notation annuelle qui permet l'avancement, qu'il soit d'échelon ou de grade, est normalement basée sur l'appréciation du supérieur hiérarchique immédiat. Reflétée dans un bulletin annuel de notation, l'appréciation du supérieur hiérarchique et la note finale doivent être portées à la connaissance de l'agent. L'avancement d'échelon, plus connu sous le nom d'avancement annuel, « à l'ancienneté », est pratiquement automatique, pour autant que la note de l'agent soit égale ou supérieure à la moyenne. L'avancement de grade, quand à lui, est conditionné à l'obtention d'une note élevée au regard de l'ensemble des notes des autres agents de mêmes grade et échelon dans le même corps et ayant aussi vocation à passer au grade supérieur.

<sup>719</sup> MRAFP, forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative du 17 au 19 novembre 2008, 25 p. 35.

2002<sup>720</sup>. Ce texte a prévu de nouveaux critères d'appréciation de la valeur de l'agent. La notation est précédée d'une procédure d'évaluation conduite par le supérieur hiérarchique. Elle est communiquée à l'intéressé et à la commission administrative paritaire.

Selon le directeur du service national du contrôle et d'évaluation des structures et des effectifs des services publics<sup>721</sup> « *A ce jour, le seul instrument d'évaluation des fonctionnaires demeure le bulletin de notation annuelle qui sert en même temps de base d'avancement catégoriel* <sup>722</sup> ». Il indique dans le même sens que, « *ce bulletin en deux volets comporte beaucoup plus de critères subjectifs qu'objectif* ». Cela s'applique tout particulièrement à l'influence de l'affiliation politique sur la sélection<sup>723</sup>. On ne peut nier qu'aux postes les plus élevés sont nommés des individus affiliés à un parti politique.

Il apparaît aussi en toute évidence dans les faits que les partis politiques guinéens sont d'obédience ethnique ce qui confère un caractère souvent ethnique aux nominations et promotions<sup>724</sup>. La compétence de principe de nomination et de révocation appartient aux états-majors des partis au pouvoir. La politique d'exclusion découle du parrainage par les partis politiques des nominations aux postes de responsabilité et de l'activisme politique des fonctionnaires qui tentent par ce biais de se « frayer un chemin » pour bénéficier d'une promotion<sup>725</sup>. Ce glissement de pouvoir crée les conditions du recrutement et de nomination des « arrivistes », souvent incompetents et inexpérimentés, insensible à tout progrès

---

<sup>720</sup> Décret 2002-682 relatif à la notation des agents de l'Etat en France. Il est entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>721</sup> M. Lansana KOUROUMA, « communication sur la bonne gouvernance administrative », voir le rapport sur le forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative, nov. 2008, p. 11.

<sup>722</sup> Malheureusement, l'évaluation qui doit s'effectuer sur la base de la réglementation en matière de notation et d'avancement n'est pas appliquée. Les bulletins de note ne sont pas saisis et transmis au Ministère de la fonction publique comme il se doit. Voir à cet effet, Le cadre stratégique du programme de réformes institutionnelles et de modernisation de l'Administration, mai 2011, p. 29.

<sup>723</sup> La question des rapports entre l'administration publique et le politique constitue sans doute l'un des thèmes les plus importants de la science politique. La doctrine est abondante ; on peut indiquer à titre illustratif : BARTOLINI (S.) « La formation des clivages », *R.I.P.C.*, vol. 12, n°1, 2005, pp. 9-34 ; FOMBEUR (P.), « Le principe d'impartialité », *R.F.D.A.*, juil.-août 2003, pp. 694-704 ; PAJOT (L.), « Quelques aspects et problèmes de l'administration du développement » *R.I.S.A.*, sept. 2004, pp. 23-45 ; ROUBAN (L.), « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? », *R.F.A.P.*, n°86, av.-juin 1998, pp. 167-182 ; VAREILLE (B.), « La frontière entre le politique et l'Administration », *R.F.P.A.*, n°197, janv. 2001, pp. 1-15 ; JREISAT (J.), « L'administration publique comparée et l'Afrique », *R.I.S.A.*, vol.76, n° 4, déc. 2010, pp. 645-664 ; MELLERAY (F.), « Les réformes contemporaines de la fonction publique remettent-elles en cause le compromis de 1946 ? », *R.D.P.*, n°1, 2006, pp.185-199.

<sup>724</sup> voir, [www.guineeconakryinfo](http://www.guineeconakryinfo) consulté le 12 juillet 2011.

<sup>725</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, mai 2011, p. 10.

administratif, prompt à privilégier leurs intérêts individuels et mesquins sur les considérations d'intérêt du service.

Comme le fait constater à juste titre M. KISSOUSSOU, que « *dans les ministères on a l'impression d'être en présence d'une ambassade régionale ou d'une légion tribale ou alors d'un consulat tribalo-régionaliste* »<sup>726</sup>. Au delà de toute autre discrimination<sup>727</sup>, il faut signaler que l'engagement politique pèsent lourdement dans la nomination des fonctionnaires et hauts cadres. Les nominations depuis l'avènement de la démocratie en 1990 à nos jours, ont été largement politiques et ne tenaient pas toujours compte des compétences réelles<sup>728</sup>. Tout ceci provoque un mauvais climat, n'importe qui, qu'elle que soit sa compétence, peut occuper n'importe quel poste, et même des postes de commandement et de contrôle : c'est dévaluer toutes les connaissances administratives, tous les efforts pour acquérir un métier administratif<sup>729</sup>. En réalité, cela signifie que l'on fait une discrimination entre les fonctionnaires pour des raisons politiques, et que l'on est prêt d'enfreindre le principe d'accès à la fonction publique suivant des critères de mérite et de capacité<sup>730</sup>. En dépit des dénonciations, le phénomène de la politisation des nominations et de promotion ne fait que s'amplifier<sup>731</sup>.

Il arrive que de nouveaux postes soient créés à l'intention d'une personne qui a le soutien du parti politique au pouvoir<sup>732</sup>. La compétence pour nommer se transforme en un

---

<sup>726</sup> J.-R. KISSOUSSOU, « classe sociales et idéologie en Afrique centrale », publication de l'école supérieure du parti, Brazzaville, 1980, p. 89.

<sup>727</sup> Daniel LOSCHAK, « Réflexion sur la notion de discrimination », *droit social*, n° nov. 1987, p. 790.

<sup>728</sup> V. MRAFP, Analyse des forces et faiblesses de l'Administration publique guinéenne et propositions de piste d'amélioration, retraite Fria, du 03 au 09 août 2008. 10 p. ; Voir aussi, les propos d'un observateur de la situation guinéenne, voir, [www.guineeconakryinfo](http://www.guineeconakryinfo) consulté le 12 juillet 2011.

<sup>729</sup> Moïse NEMBOT, *le glas de la fonction publique dans les Etats francophones. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, Paris, l'harmattan, 2000, p.86.

<sup>730</sup> MARIANO BAENA DEL AICAZAR, « *Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires* », *R.I.S.A.*, n° 1, 1987, pp. 131-132. Dans le même sens, M. KRISTER STAHLBERG, considère qu'« *une nomination est politique lorsque, (...) au moins, on a pu constater une des situations suivantes : la nomination rentre dans un bloc de nominations politique, le poste a été créé pour des raisons politiques, les critères de sélection ont été modifiés, une dispense a été accordée, les critères de sélection ont fait l'objet d'une interprétation contestable, seuls des candidats politiquement acceptables ont été sollicités ou pris en considération.* », in *La politisation de l'administration publique : réflexion sur le concept, les causes et les conséquences de la politisation*, *RISA*, n° 3, 1987, p. 433.

<sup>731</sup> En Guinée, la tendance la plus généralisée depuis le premier régime consiste à pratiquer des nominations politiques ou de parti, reniant ainsi à bien des égards les principes de base du concept traditionnel de la bureaucratie. La politisation a lieu lorsque l'assignation se fait en suivant des critères strictement politiques, c'est-à-dire quand on utilise le pouvoir discrétionnaire non pas pour nommer celui que l'on juge plus capable mais plutôt pour favoriser les camarades politiques.

<sup>732</sup> Voir, [www.guineeconakryinfo](http://www.guineeconakryinfo) sur la création le 5 octobre 2012 d'un ministère des droits de l'homme et des libertés publiques, création de la commission nationale des droits de l'homme en 2011 pour ne citer que ceux-ci.

pouvoir de conserver et d'accroître une clientèle politique ; puisque, le but « *n'est pas trouver un homme pour une fonction mais trouver une fonction pour un homme politique* »<sup>733</sup>.

Comme on peut le constater, il s'agit souvent des nominations dites « *nominations pour ordre* », intervenues exclusivement dans l'intérêt personnel du bénéficiaire et non dans celui du service<sup>734</sup>. Il en résulte des dysfonctionnements majeurs qui touchent l'ensemble des administrations qui sont ainsi inefficaces à servir le développement. La qualité des prestations des services publics est mauvaise et la relation entre l'Administration et les usagers s'est détériorée<sup>735</sup>. Au-delà de la rupture de l'égalité, la politisation est défavorable à l'intérêt du service : elle prive l'Etat des capacités humaines dont il a pourtant besoin, comme il en a toujours existé en Guinée. Les services administratifs se peuplent d'incapables dont le seul mérite est de plaire au parti au pouvoir<sup>736</sup>. C'est dans ce sens que Jacques CHEVALLIER écrit la « *fonctionnarisation de la politique* »<sup>737</sup>. En droit français, les « *nominations pour ordre* » sont non seulement prohibées, mais, elles peuvent être déferées au juge et être déclarées « nulles et non avenues »<sup>738</sup> à tout moment, parce que considérées comme des actes

---

Ces structures créées ont vu propulser à leur tête des partisans du parti au pouvoir. Il en est ainsi de la nomination fracassante d'Idrissa THIAM aux affaires politiques à la présidence en 2008 un poste qui n'existait pas.

<sup>733</sup> M.P.F. GONIDEC, *Cours d'institutions publiques africaine et malgache*, Paris, 1966-1967, p. 163 ; LANGROD (G.), « Pour une approche globale des problèmes de personnel dans l'administration publique », *R.I.S.A.*, 2005, pp. 176-186.

<sup>734</sup> B.BOLA-NTOTELE, « *Introduction à l'étude de l'efficacité des administrations publiques de l'Afrique sud-saharienne* », *R.I.S.A.*, n° 2, 1986, p. 209.

<sup>735</sup> PNUD, *Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement)*, Novembre 2008, p. 6. Voir aussi, rapport 2008, p. 12.

<sup>736</sup> C'est pourquoi on observe en Guinée des conflits entre les fonctionnaires. En effet, les fonctionnaires nommés politiquement et les fonctionnaires nommés sans intervention politique constituent des clans. Cette situation influence la répartition des tâches au sein des administrations et a non seulement un effet démotivant mais engendre des difficultés dans la planification de la carrière. L'Administration guinéenne est en fait, le siège de l'incompétence dans le fonctionnement du service public où la nomination des hauts fonctionnaires ne tient pas compte de leurs aptitudes professionnelles mais de leurs influences dans le parti au pouvoir. Voir pour une étude approfondie, SAID Mohamed Ben, *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op. cit.*, 98 p. ; ZOGBELEMOU Maurice Togba, *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglio juridique*, déjà cité, 235 p.

<sup>737</sup> Cette fonctionnarisation suscite de vives critiques en Guinée. Car, le quasi-monopole des fonctionnaires sur la chose publique fausserait le jeu démocratique et provoquerait une coupure croissante avec la société : il conduirait à la formation d'une « *classe politique* » de plus en plus homogène sociologiquement et de moins en moins représentative de la diversité de la société ; parlant le même langage, partageant les mêmes valeurs, adhérant à la même conception de la gestion publique. Selon, le professeur Jacques CHAVALLIER, la « *République des fonctionnaires* » ne serait pas plus satisfaisante que la « *République des professeurs* » ; les uns (les hauts fonctionnaires) étant d'origine sociales et géographiquement très sélective et les autres ayant une vision abstraite, dogmatique et quelque peu moraliste de la réalité sociale. Voir, Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, Thémis, PUF, 2007, p. 276.

<sup>738</sup> C.E., section 9 novembre 1990, *M. Fleret*, req. n° 78012, *R.F.D.A.*, nov.-déc. 1990, p. 1104 ; C.E., 1<sup>er</sup> oct. 1990, *Ministre des P.T.T., M. Nassalluciet autres c/ M. Boureil*, req. n° 77030 et s., même revue, p. 1103.

inexistants<sup>739</sup>. Pour René CHAPUS, « *le moyen tiré de leur inexistence juridique est d'ordre public* »<sup>740</sup>. Ces nominations battent en brèche le principe de la vacance des postes<sup>741</sup>.

Le ministère de la fonction publique à la Réforme et de la Modernisation de l'Administration<sup>742</sup> devrait contribuer à garantir une plus grande neutralité dans le processus de sélection des candidats à des postes élevés<sup>743</sup>. La mise en place d'un corps de généralistes inspiré du modèle britannique et l'encouragement de la mobilité verticale et horizontale vont dans ce sens, en attirant l'attention sur l'amélioration des méthodes de gestion, de procédures de sélection, de nomination et de carrière plus objectives<sup>744</sup>. Cette structure peut compenser, au moins en partie, le déséquilibre initial entre l'Administration et l'utilisateur. Relativement à la séparation de l'Administration de la politique ou du moins atténuer la politisation de l'Administration, l'institution est appelée à effectuer une offensive vers ce qui est convenu d'appeler « *le mythe wébérien* », c'est-à-dire le principe de la séparation de l'Administratif et du politique. Cette séparation sera traduite en principe par l'impossibilité pour les fonctionnaires d'entrer dans le monde politique et pour les hommes politiques d'entrer dans l'Administration<sup>745</sup>. Aucune matière, même de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure ne peuvent lui être opposées. Cette structure doit apporter donc son

---

<sup>739</sup> C.E., sect. 30 juin 1950, *Massonau*, Rec. p. 400, concl. J. DELVOLLE.

<sup>740</sup> René CHAPUS, *droit administratif général Op. cit.*, p. 168.

<sup>741</sup> La vacance de poste ou d'emploi est prévue sans être défini par le statut général de la fonction publique guinéenne en son article 27 alinéa 1 : « *Tout recrutement doit avoir pour objet de pourvoir à vacance d'un emploi permanent budgétairement prévu et autorisé* ». Une définition est donnée par contre par le statut général de la fonction publique du Congo en son article 61 « *un emploi est vacant ou à pourvoir lorsqu'un emploi ayant été créé ou libéré dans un établissement, nul n'a été désigné pour effectuer les missions qu'il implique.* » L'article 52 du même statut pose la règle selon laquelle, « *Aucune nomination à un emploi, aucune mutation, aucun recrutement d'agent non titulaire ne peut être effectuée en l'absence, dans l'établissement où l'agent est destiné à servir, d'un poste budgétaire disponible d'un groupe au moins égal à celui dont relèvent les membres du corps qui ont vocation à exercer cet emploi.* ». Voir, OSSOMBO Benjamin, *Le pouvoir hiérarchique dans la fonction publique congolaise*, thèse de doctorat en droit, Université Paul Cezanne Aix-Marseille III, sept. 2007, 142 p.

<sup>742</sup> Voir, le décret D/2011/085/PRG/SGG créant la Commission Nationale des droits de l'Homme.

<sup>743</sup> Suivant le dernier remaniement ministériel, ce ministère a remplacé le HCREMA. Bien que cette dernière institution soit opérationnelle à l'époque, les dernières nominations ont été largement critiquées à cause des considérations partisans qui ont prévalu lors de ces nominations. [www.conakryguinee.com](http://www.conakryguinee.com) du 6 janvier 2012. Voir à ce sujet pour le cas de la France, LERIQUE (F.), « *La rémunération des fonctionnaires au mérite* », *R.D.P.*, n°3, 2007, pp. 683-705.

<sup>744</sup> L'indépendance fonctionnelle des fonctionnaires de carrière est progressivement ébranlée à cause de l'accaparement croissant de l'Etat par les intérêts partisans. *Ibid.*

<sup>745</sup> Séparation qui n'est que de principe, on le sait, et qui donne lieu à la gradation de toute une série de situations étagées de la plus absolue séparation à l'anglaise, à l'extension croissante d'une participation à la française, de l'administratif au politique. Quant à la première hypothèse, l'impossibilité de pénétration du monde politique par les fonctionnaires, la gradation est très nette de la Grande Bretagne à l'Allemagne et de celle-ci à la France. L'ascension d'un fonctionnaire, est rendue en Grande Bretagne extrêmement difficile pour des raisons qui tiennent d'abord aux conditions juridiques dans lesquelles s'exercent les libertés publiques des agents publics. Voir, Gérard TIMSIT, « *Fonction publique et développement politique, le cas des Etats africains francophones* », *Op.cit.*, pp.1 et s.

concours aux usagers pour avoir accès aux documents administratifs. La substitution du professionnalisme à l'amateurisme doit marquer une transformation très profonde dans la conception de la fonction publique guinéenne. Cela signifie que l'exercice des tâches administratives incombe désormais à des agents spécialisés, dotés d'une qualification particulière et formant de ce fait un groupe spécifique.

D'après la doctrine classique<sup>746</sup>, l'affiliation partisane ne peut jouer un rôle majeur dans la procédure de nomination. Cela n'implique pas que les membres de partis politiques doivent être systématiquement écartés ; l'écartement à un parti politique ne doit pas engendrer la suspicion sur les critères de nomination<sup>747</sup>. Sans professionnalisation adéquate, pas d'Administration publique performante et moderne. Dans cette optique, il faut amplement insisté sur la professionnalisation de l'Administration guinéenne. Cette doctrine souligne également, la nécessité d'opérer une distinction entre les fonctions politiques et les fonctions purement techniques, de façon à rendre ces dernières plus stables dans le sens d'une professionnalisation plus accrue. C'est ainsi qu'il faille envisager de « *constituer un socle administratif stable et solide dans le domaine d'actions constantes et prioritaires de l'Etat* ». Cette idée a également été mise en relief par la Conférence des Ministres de la Fonction Publique tenue à Rabat en Décembre 1998.

Il convient de noter aussi que, la notation et l'avancement se trouvent dévalorisés.

## **2 : La dévalorisation de la notation et de l'avancement**

Du déroulement de la carrière jusqu'à la retraite, le fonctionnaire reste également confronté à un ensemble de problèmes particuliers. Dans la fonction publique de carrière, le

---

<sup>746</sup> Luc ROUBAIN, « la politisation des fonctionnaires en France », *R.F.A.P.*, n°86, avril-juin 1998, pp. 167-182 ; Paul MERCIER, « Remarque sur la signification du tribalisme actuel en Afrique noires », *cahiers internationaux de sociologie*, juillet- décembre, 1961, p.63 ; Gabriel MADZOU, *le pouvoir ethnique en Afrique. Autopsie de la violence hiérarchique*, l'harmattan, 2006, pp. 12 et s. Frits van der Meer-Jos C.N. RAADSCHELDERS, « politisation ou pratiques politiques habituelles ? Les Pays Bas », *R.F.D.P.*, n°86, avril-juin 1998, pp. 281-292.

<sup>747</sup> Depuis l'indépendance, personne n'ignore que les considérations politiques jouent un rôle important dans la gestion du personnel au sein de l'administration guinéenne. Ce que GOETZ appelle, « *L'Administration de la carte du parti* » va plus loin en Guinée. D'aucun suggèrent que l'influence partisane ne se manifeste pas uniquement aux niveaux les plus élevés, mais qu'elle atteint de la même façon la base, les services non ministériels. La politisation semble s'étendre au pouvoir judiciaire, aux médias, au secteur public et à toute une série d'institutions républicaines, voire la société civile notamment les syndicats et les coordinations religieuses et régionales. La nature du système de gestion du personnel offre peu de résistance à la politisation. En effet, plus les postes à pourvoir sont élevés, moins le pouvoir des ministres est encadré en matière de nomination et de promotion. Au niveau des chefs de service, il n'existe pas de procédure type de sélection des candidats et le recrutement n'est pas limité aux fonctionnaires de l'administration centrale. Cf., Klaus H. GOETZ, « politique, fonctionnaires et légitimité administrative en Allemagne », *R.F.A.P.* n°86, avril-juin 1998, pp. 183-194.

fonctionnaire évolue suivant les critères. Pendant cette évolution, le supérieur hiérarchique exerce des prérogatives importantes de notation, d'avancement jusqu' à la mise à la retraite. Cette évolution n'est pas suivie dans la fonction publique guinéenne. Pourtant, la gestion des ressources humaines a été l'un des domaines privilégiés de la réforme administrative entreprise depuis 1986<sup>748</sup>. Les avancements aux échelons<sup>749</sup> et grades<sup>750</sup> de la fonction publique ne sont fondées sur aucun critère objectif.

Ces deux types d'avancements coexistent ; la notation annuelle qui permet l'avancement, qu'il soit d'échelon ou de grade est normalement basée sur l'appréciation du supérieur hiérarchique immédiat. Reflétée dans un bulletin annuel de notation, l'appréciation du supérieur hiérarchique et la note finale doivent être portées à la connaissance de l'agent. Ces principes clairs et précis sont cependant peu suivis dans la réalité. La notation est devenue un simple rituel ne donnant lieu à aucune évaluation objective par le superviseur des prestations du supervisé<sup>751</sup>. Les mécanismes d'évaluation et d'incitation à la performance ou le système d'évaluation de la performance utilisé au niveau de la fonction publique guinéenne reposent sur le bulletin de notation. Cette dernière comporte des insuffisances<sup>752</sup>.

En dépit de l'existence de la loi n° 2001/028/AN du 31 décembre 2001 portant statut général des fonctionnaires, le fonctionnaire guinéen n'a pas de garantie de carrière, encore moins un profil de carrière à cause des décisions comme, la lettre circulaire LC/034/CAB/MFP/ du 8 novembre 2009 relative à l'interdiction de tout avancement, promotion ou intégration ayant des incidences financières. Quelques soient les motifs invoqués, cette circulaire compromet la garantie et la sécurité juridique des fonctionnaires guinéens. Le fonctionnaire guinéen vit aussi dans une ambiance frauduleusement organisée de

---

<sup>748</sup> Les résultats les plus remarquables ont été la réduction drastique des effectifs civils de la fonction publique et le blocage des recrutements jusqu'en 2001. Voir, PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), Novembre 2008, p. 6.

<sup>749</sup> L'avancement d'échelon, plus connu sous le nom d'avancement annuel, « à l'ancienneté », est pratiquement automatique, pour autant que la note de l'agent soit égale ou supérieure à la moyenne. Voir l'article 107 de la loi L/2001/028/AN, portant statut général de la fonction publique.

<sup>750</sup> L'avancement de grade est conditionné à l'obtention d'une note élevée au regard de l'ensemble des notes des autres agents de même grade et échelon dans le même corps de l'ensemble et ayant aussi vocation à passer au grade supérieur. Voir l'article 108 de la loi L/2001/028/AN, portant statut général de la fonction publique.

<sup>751</sup> Guinée/Pnud, rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration, déjà cité, p. 27.

<sup>752</sup> Les critères d'appréciation contenus dans le bulletin de notation sont incomplets. En plus, leur formulation ne rend pas le bulletin explicite pour prendre en compte des aptitudes humaines et professionnelles du fonctionnaire ; les mentions contenues dans le bulletin sont standardisées à excellent, très bon, bon, passable et médiocre. Cette standardisation rend la tâche des évaluateurs délicate ; le bulletin ne permet pas d'approfondir les recommandations pour prendre en compte les potentialités permettant de qualifier les aptitudes humaines et professionnelles du fonctionnaire ; pas de motivation de l'appréciation portée sur le bulletin de note.

parti dominant, combinée avec la privatisation du pouvoir et ses corollaires de personnalisation et de patrimonialisation des rapports publics : « *les affaires publics étant gérée en faveur d'une finalité privée, la politique et l'administration deviennent sources d'avantages économiques*<sup>753</sup>. »

Pour participer au partage du « *gâteau public* », l'agent administratif doit faire preuve d'une loyauté à toute épreuve et bien évidemment, la part de gâteau sera proportionnelle au degré d'engagement ou de zèle, de démagogie. Car, il n'est pas rare d'entendre l'agent soutenir en privé le contraire de son discours public<sup>754</sup>. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que la démagogie, le clientélisme, le népotisme, les considérations ethniques et autres, deviennent les critères de nomination et d'avancement des agents, en lieu et place des règles gouvernant la fonction publique<sup>755</sup>. Pour avoir une promotion ou se maintenir à son poste, il faut évoluer dans les multiples réseaux ou être protégés par un baron du régime. La gestion des carrières relève dès lors du domaine de l'empirisme qui « *s'étend de l'action qui s'appuie exclusivement sur l'expérience habituelle sans aucune référence aux prescriptions méthodiques et théoriques*<sup>756</sup> ». C'est à ce niveau qu'il convient de dire avec le professeur M.T. ZOGBELEMOU, qu'« *En Guinée, un médecin, un professeur de lycée, un ingénieur d'agriculture peut devenir gouverneur de région ou préfet, sans préparation administrative préalable* »<sup>757</sup>. Ce qui rappelle l'adage révolutionnaire de la Première République selon lequel « *le bon militant peut tout faire* »<sup>758</sup>.

Le constat suivant d'Alain-Serge MESCHERIAKOFF est pertinent, « *Sur une base bien en place de priorité des recommandations personnelles et des interventions de « protecteurs » aux dépens de critères professionnels, la généralisation récente du multipartisme a greffé en outre, un immense et omniprésent système de préférences partisans, du haut, en bas de l'appareil d'Etat* »<sup>759</sup>. Ainsi, le clientélisme électoral avec ses

---

<sup>753</sup> Jean-François MEDARD : « la spécificité des pouvoirs africains » in *Revue pouvoirs* 1983, n° 25, p.19

<sup>754</sup> Cf., Achille MBEMBE, « Des rapports entre la rareté matérielle et la démocratie en Afrique subsaharienne » in *Revue société africaines et diaspora* n° 01, mars 1996, pp. 13 et 15.

<sup>755</sup> PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), *Op. cit.*, p. 6.

<sup>756</sup> Cf. Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « *l'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration francophone subsaharienne* » in *R.F.A.P.*, 1987, n° 42, pp.112 et s ; MONTRICHER (N. de) « La fonction publique de carrière en France : problèmes et perspectives », *R.I.S.A.*, n°3, 1991, pp. 427 et s..

<sup>757</sup> A l'époque, des illettrés politiquement très engagés ont pu accéder à des postes élevés dans les différentes structures de l'Etat et même au Gouvernement. Voir, Maurice Togba ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, technologie électorale et imbroglie juridique*, *Op. cit.* p.64.

<sup>758</sup> *Ibid.*

<sup>759</sup> Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « *l'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration francophone subsaharienne* », *Op. cit.*, pp. 427 et s..

retombées post-électorales et pré-électorales s'est ainsi superposé aux autres formes préexistantes de clientélisme en Guinée<sup>760</sup>. Ainsi, l'expérience habituelle n'étant en l'espèce que la somme des pratiques découlant de la privatisation du pouvoir<sup>761</sup>. Le problème de la neutralité de l'administration territoriale devient alors un véritable nœud gordien dans le jeu politique guinéen. Sa solution entraîne inévitablement la disparition du système en place, donc la mort politique de ses animateurs.

Le problème de développement de carrière est une des préoccupations majeures de la fonction publique guinéenne. A ce jour, la fonction publique guinéenne n'offre aucun plan de carrière qui permet au fonctionnaire d'avoir une lisibilité sur son évolution au cours de sa vie professionnelle. Les avancements et les nominations à des postes de responsabilité ou de décision se font sans aucun critère objectif, notamment les compétences, les valeurs humaines<sup>762</sup>. Dans ces conditions, l'évaluation de la performance devient difficile.

La notation doit s'effectuer selon les dispositions du statut général des fonctionnaires en la matière et conformément aux articles 96 à 105 et le décret D/2002/11/PRG/SGG fixant les modalités de notation et d'avancement des fonctionnaires. En son article 102, le statut général des fonctionnaires prévoit que « *la notation s'effectue à l'aide d'un bulletin de notation* ». Il est attribué chaque année à tout fonctionnaire, une note qui reflète l'appréciation administrative de son mérite professionnel<sup>763</sup>. Il s'agit d'une véritable prérogative dévolue à l'autorité hiérarchique, en sa qualité de chef de service. Mais en réalité, il n'est pas exagéré d'admettre que le pouvoir de notation s'exerce à vide. Puisque sa raison d'être implique que l'autorité hiérarchique ne saurait noter un agent qui n'est pas réellement présent à son poste. Or, les supérieurs hiérarchiques pratiquent aussi l'absentéisme<sup>764</sup>, il est normal de douter de la réalité et de l'utilité des notes. L'on peut aussi reprocher au pouvoir de notation son inégalité, son injustice et son arbitraire.

En principe, le pouvoir de notation devrait s'exercer en tenant compte des mérites et aptitudes de l'agent, toute référence à la situation extraprofessionnelle de l'agent étant exclue,

---

<sup>760</sup> PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), *Op. cit.*, p. 32.

<sup>761</sup> *Ibid.*

<sup>762</sup> MFPRA, Conception et fondements de l'Etat pour un développement durable, 2009

<sup>763</sup> Voir, le décret D/2002/11/PRG/SGG, fixant les modalités de notation et d'avancement des fonctionnaires

<sup>764</sup> PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), document déjà cité. p. 12.

comme il ressort de l'article 1 du décret D/2002/11/PRG/SGG fixant les modalités de notation et d'avancement des fonctionnaires. Force est de constater que la large appréciation reconnue aux supérieurs hiérarchiques débouche généralement sur l'arbitraire. Car, il ressort du rapport sur le forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative en 2008 que les avancements qui sont pratiqués ne sont nullement liés aux rendements, des compétences et des valeurs humaines du fonctionnaire guinéen. Les formations ne répondent généralement ni aux besoins du fonctionnaire, ni aux besoins du service utilisateur<sup>765</sup>. On pourrait même dire que les séminaires et ateliers organisés sont du « *tourisme administratif* ».

Comme l'écrivaient déjà DUEZ et DEBEYRE « *si la note exclut l'arbitraire, encore faut il qu'elle ne soit pas arbitrairement donnée* »<sup>766</sup>. La formulation des critères d'évaluation contenus dans le bulletin de notation ne le rend pas explicite pour prendre en compte des aptitudes humaines et professionnelles du fonctionnaire, qui se contente uniquement d'attester par sa signature qu'il a pris connaissance de sa note<sup>767</sup>. L'appréciation portée sur lui n'est ni motivée, ni justifiée. C'est pourquoi, l'opération de notation est souvent redoutée par les agents guinéens, pour refléter plus l'influence de rapports interpersonnels ou de solidarités spécifiques<sup>768</sup>. Même dans les pays où les fonctions publiques sont suffisamment structurées, le système d'évaluation des performances s'est révélé inefficace<sup>769</sup> et souvent critiqué<sup>770</sup>. Le fonctionnaire guinéen voit aussi en la notation une procédure scolaire et à ce titre traumatisante pour beaucoup, parce que renvoyant à l'état de dépendance du noté par rapport

---

<sup>765</sup> V. Communication sur la bonne gouvernance administrative, voir rapport sur le forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative, nov. 2008, p. 11. Voir aussi, M. Ousmane BANGOURA, les enjeux de la réforme administrative en Guinée, thème de conférence, Kindia, 15 mai 2010, p. 7

<sup>766</sup> P. DUEZ et G. DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, p. 145.

<sup>767</sup> Voir, article 13 du décret D/2002/11/PRG/SGG fixant les modalités de notation et d'avancement des fonctionnaires

<sup>768</sup> Jean-Marie BRETON, *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, ouvrage déjà cité, p. 123.

<sup>769</sup> Jean-Pierre STROOBANTS, « *Inefficacité en Belgique...depuis 1939* », *Le monde économie*, 26 février 2002, p. VII. Les syndicalistes estiment qu'on évalue les fonctionnaires en fonction de leur fidélité à leur parti politique, et qu'avec « *l'hyper individuelle confiée aux chefs de service, l'évaluation est, dans les faits impraticable* ».

<sup>770</sup> Francine AIZICOVICI, « *Le mérite bouscule la notation des fonctionnaire* », *Le monde économie*, 26 février 2002, p. VII. « L'évaluation est le point faible », juge Hervé BARO. Il poursuit que « *Le dispositif n'offre pas toutes les garanties d'objectivité. Une évaluation collective aurait pu être imaginée* ». En réalité, « *l'entretien d'évaluation fait peur parce qu'il contient la notion d'objectifs individuels, qui ne figurent pas dans le statut* », observe Marie-Claude KERVILLA. Voir, également, Alain BEUVE-MERY, « *La culture, un ministère pilote* », *Le monde économie*, 2001, pp. 22 et s.

au notaire<sup>771</sup>. Cette dépendance loin d'être fonctionnelle est souvent personnelle et se converti en « *l'idéalisation du supérieur*<sup>772</sup> ». Il faut alors paraître et non être, dire et faire ce qui plait et jamais ce qui ne plait pas.<sup>773</sup> Par ailleurs, du fait d'un blocage prolongé des recrutements, la pyramide des âges s'est inversée à la fonction publique, mais aussi avec plus de cadre supérieurs que d'agents d'exécution<sup>774</sup>, plus d'agents proches ou ayant atteint l'âge de la retraite que de jeunes<sup>775</sup>.

Le bulletin de notation actuellement utilisé pour l'ensemble des fonctionnaires de la Fonction Publique est élaboré sans tenir compte des emplois<sup>776</sup>. C'est pourquoi, il doit nécessairement être tenu compte des contraintes, charges et des responsabilités liées à l'emploi occupé pour une bonne évaluation du rendement des personnels. Il faut relever que l'Administration publique compte également des contractuels nationaux et étrangers qui font partie des personnels utilisés par l'Etat et dont le rendement doit être évalué.

En effet, pour introduire plus de rationalité, d'efficacité et de transparence et assurer plus d'impact, l'Administration devra s'ouvrir à la démarche de la gestion axée sur les résultats (GAR)<sup>777</sup>. La GAR opère sur un ensemble de principes, de procédures et d'outils qui reposent sur le postulat de la responsabilisation<sup>778</sup>. Elle est fondée sur l'obligation d'assurer ses responsabilités à la fois pour les moyens utilisés et les résultats attendus. Bien que

---

<sup>771</sup> C'est parfois la personnalité qui est jugée. Le travail, ne l'est jamais. V. GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, *Op. cit.*, p. 45.

<sup>772</sup> Benoit NDI ZAMBO, « *Les outils d'évaluation de la performance individuelle : leur qualité et leur objectivité* », communication lors des actes du séminaire conjoint CAFRAD/OFFPA, 2009, p.17. L'auteur dresse une liste des inconvénients qui caractérisent le système de notation actuel : imprécision des critères de notation, absence des indices de mesure.

<sup>773</sup> Il faut toute fois souligner que, les notateurs, de leur part, avouent hésiter à mal noter pour préserver un climat social jugé fragile ou, tout simplement, pour échapper à toute responsabilité hiérarchique encombrante susceptible de déboucher sur une remise en cause de la part des subordonnés. C'est ainsi que les autorités hiérarchiques ont tendance à négliger leurs appréciations sur les faveurs en amplifiant démesurément l'échelle des notes, dépouillant par là, la notation de toute valeur fonctionnelle. GUINEE, Rapport national sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, Conakry, janvier 2006, p. 201.

<sup>774</sup> Voir, cadre stratégique du programme de reformes institutionnelles et de modernisation de l'administration publique en Guinée. *Op. cit.* pp. 28 et s.

<sup>775</sup> PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), Novembre 2008, p. 6. Voir aussi, rapport 2008, p. 12.

<sup>776</sup> M. Lansana KOUROUMA, *la bonne gouvernance administrative*, voir rapport sur le forum national sur la programmation stratégique de la reforme administrative, nov. 2008, p. 12.

<sup>777</sup> BOVAIRD (T.) et LOEFFLER (E.), « Evaluation de la qualité de la gouvernance : indicateurs, modèles et méthodologies », *R.I.S.A.*, n°3, 2003, pp. 361-381.

<sup>778</sup> V. MEININGER (M-Ch.), *Gouvernance : concept et application*, éd. IISA, 2012, p. 125 ; CARASSUS (D.) et GARDEY (D.), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *R.F.F.P.*, n°107, juin 2009, pp. 101-131.

l'évaluation de la performance des programmes et activités publics porte généralement sur le produit physique, le facteur de production essentiellement responsable de la performance d'un programme ou d'une activité, est le facteur humain<sup>779</sup>. C'est donc avant tout un procédé de planification des activités, avec une prévision et l'allocation des ressources devant permettre de produire des résultats escomptés par l'exécution des activités programmées.

Par l'application de la démarche de la GAR, l'Administration changera à la fois son mode de programmation des activités et de budgétisation, mais aussi sa méthode d'évaluation des performances des agents publics. En effet, chacun sera évalué en fonction des prévisions et ressources mises à sa disposition. La GAR responsabilise à la fois le supérieur hiérarchique de l'agent en même temps que celui-ci et incite tous les deux à la transparence et à l'échange permanent en cours d'année, en vue d'identifier et réaliser les nécessaires ajustements à faire entre les objectifs et les résultats d'une part et les ressources et les délais, d'autre part<sup>780</sup>.

Il y a donc lieu alors d'instituer un nouveau système d'évaluation des agents publics basé sur ces contrats de performance. Ainsi, aider, coordonner, suivre et contrôler les décisions et les actions de l'organisation pour qu'elles soient les plus efficaces, tels sont les objectifs du contrôle de gestion. Les démarches de contrôle de gestion existent depuis fort longtemps dans les entreprises, elles se développent depuis quelques années dans le secteur public, avec des formes tenant compte de la spécificité de chaque organisation<sup>781</sup>.

Aujourd'hui en France, l'avancée du contrôle juridictionnel est très nette dans deux domaines, la notation et le pouvoir disciplinaire. Les décisions de notation ont d'abord été considérées comme des mesures d'ordre intérieur émanant du supérieur hiérarchique, donc insusceptible de contestation<sup>782</sup>. Puis le juge administratif français a admis la possibilité d'invoquer l'illégalité de la notation à l'appui d'un recours exercé contre une décision postérieure ; la note devenait ainsi une mesure préparatoire<sup>783</sup>. Ce n'est qu'à partir de 1962

---

<sup>779</sup> Mamadou DIA, « Pour une gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique », *Op.cit.*, p. 34.

<sup>780</sup> M'RABET (R.), « Audit et contrôle de gestion du privé au public », déjà cité, pp. 6 à 20.

<sup>781</sup> WOLF (A.), « Pour une administration publique responsable : concilier démocratie, efficacité et éthique », *R.I.S.A.*, vol. 66, n° 1, mars 2000, pp. 15-63.

<sup>782</sup> CE 5 nov. 1920, *Crabe*, Lebon 930 ; 20 oct. 1937, *Morel*, Lebon 833.

<sup>783</sup> CE 28 nov. 1951, *Braun et autres*, Lebon 559 ; 6 mai 1960, *Biage*, Lebon 297 ; *RDP*, 1961, 613, note M. WALINE

que la décision de notation a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>784</sup>. Cette décision a été étendue aux fonctionnaires militaires et stagiaires<sup>785</sup>. Le juge contrôle ainsi la motivation de la note et censure l'erreur de droit dont elle peut être entachée, mais son contrôle est minimum, car le pouvoir de noter relève du pouvoir discrétionnaire<sup>786</sup>.

Le contrôle sur les décisions de notation s'avère difficile : les notes sont souvent très élevées, et les appréciations, imprécises, ne reflètent pas toujours la valeur professionnelle. Qui plus est, si la notation n'a pas été déférée au juge dans le délai invoqué à l'appui de recours exercés contre les décisions ultérieures<sup>787</sup>. Or, c'est souvent à l'occasion des décisions ultérieures, découlant de la notation, que le fonctionnaire est conduit à s'interroger sur la régularité de sa notation ; il se heurte alors à une irrecevabilité. La question de la retraite se pose également.

### 3 : La question de la retraite

Dans la fonction publique, la limite d'âge est l'âge au-delà duquel l'agent est censé ne plus pouvoir remplir convenablement ses fonctions<sup>788</sup>. Considérée comme une garantie fondamentale, la limite d'âge est fixée par le législateur<sup>789</sup>. A ce titre, on peut dire que la compétence de l'autorité hiérarchique est liée, puisque la cessation de fonction, est pour ainsi dire automatique. Cependant, l'autorité hiérarchique guinéenne use généralement le pouvoir de mise à la retraite pour des raisons étrangères au bon fonctionnement du service<sup>790</sup>. Non seulement l'absence d'une politique prévisionnelle de la gestion de la fonction publique, ne permet pas une lecture des statistiques fiables sur les départs à la retraite, mais la tendance est surtout gel des recrutements. Il faut aussi indiquer que la sortie de service demeure une procédure insuffisamment maîtrisée par l'autorité hiérarchique<sup>791</sup>.

---

<sup>784</sup> CE, Sect., 23 nov. 1962, *Camara*.

<sup>785</sup> CE, Sect ;, 22 avr. 1977, *Pierron* ; CE 9 nov. 1984, *Brousse*, Lebon p. 353.

<sup>786</sup> CE 16 fevr. 1994, *Hayot-J. Laveissière*, « Les mal notés » et le juge, *A.J.D.A.*, 1982, 119 ; S. SALON et J. C. SAVIGNAC, *Administration moderne et notation des fonctionnaires*, *A.J.D.A.*, 1977, p. 591.

<sup>787</sup> CE, 18 mai 1979, *Menonville*, Lebon, p. 634.

<sup>788</sup> HUSSON (M.), « Pour un vrai débat sur les retraites », *Cahier de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°203, juil.-août 2001, pp. 10-11 ; Alain PLANTEY, *La fonction publique*, *Op. cit.*, p. 295.

<sup>789</sup> Voir le Statut Général de la Fonction Publique de la Guinée

<sup>790</sup> Voir l'*Indépendant*, n°64 du 15 mars 2009, p.2 ; [www.guineenew.com](http://www.guineenew.com) consulté le 15 juin 2006.

<sup>791</sup> Après sa sortie de service, l'ancien fonctionnaire guinéen est durement confronté aux difficultés de la constitution du dossier en vue de jouir du droit à pension. Voir PNUD, *Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement)*, Novembre 2008, p. 16 ; l'*Indépendant*, n°64 du 15 mars 2009, p.2

La dernière mise à la retraite des agents dans la fonction publique guinéenne date du 31 décembre 2014<sup>792</sup>, soit huit ans de trêve pour les fonctionnaires arrivés à l'âge de la retraite. Cependant, chaque année, les institutions d'enseignement supérieur et d'enseignement professionnel et technique déversent sur le marché de l'emploi, plus de 10.000 jeunes à la quête du premier emploi<sup>793</sup>. Or, l'article 126 modifié de la loi 028 disposait que « *Tout fonctionnaire ayant accompli 30 ans de service ou atteint la limite d'âge pour sa hiérarchie ou son corps est d'office admis à faire valoir ses droits à la retraite. L'âge limite de mise à la retraite est fixé à : 60 ans pour la hiérarchie A ; 55 ans pour la hiérarchie B et C* ». Cette disposition retenait deux critères : l'ancienneté (30 ans pour toutes les hiérarchies) et la limite d'âge suivant les hiérarchies. Mais, la loi L/2008/003/AN du 24 juillet 2008 a modifié en retenant que tout fonctionnaire est désormais admis à faire valoir ses droits à la retraite suivant un seul critère, critère de limite d'âge. Cette limite d'âge est fixée comme suit : 65 ans pour la hiérarchie A, et 60 ans pour la hiérarchie B et C.

En matière de retraite il convient de croiser le fichier de 1985 (F85) avec celui manuel (FM) de tous les fonctionnaires et contractuels permanents en position d'activité dans le fichier de gestion administrative (FGA), dont leur date d'engagement dans le FM est inférieur ou égal à 1975 et sont nés, pour la hiérarchie A, avant ou en 1945, pour la hiérarchie B et C avant ou en 1950 et les mettre à la retraite avec ceux du FGA. En effet la loi L/2008/003/AN ayant modifié la limite d'âge a pris effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. A cet égard, tous les fonctionnaires engagés avant ou en 1975 ont eu 30 ans ou plus d'ancienneté de service au 31 décembre 2005. Ceux nés avant ou en 1945 pour la hiérarchie A ont totalisé 60 ans d'âge ou plus au 31 décembre 2005, avant ou en 1950 pour la hiérarchie B, C et contractuel permanent ont totalisé 55 ans d'âges ou plus au 31 décembre 2005. Quelque soit leur situation actuelle dans le FGA à cette date, il est établi que ces agents ne devraient pas être couverts par la loi de modification.

Dans ce contexte, il y a lieu d'admettre aussi, les carences administratives relatives aux pouvoirs d'instruction et d'organisation du service public.

---

<sup>792</sup> MFPRA, La gestion du personnel de l'administration guinéenne, 2009, p. 5

<sup>793</sup> *Ibid*, p. 4.

## Paragraphe II : Les carences relatives aux pouvoirs d'instruction et d'organisation du service public

Au lendemain de l'indépendance, le sous-développement administratif fut le concept destiné à expliquer les dysfonctions des Administrations africaines. A ce concept, il faut ajouter aujourd'hui celui de « *maladministration* ». Ce dernier, comme l'écrit M. Bernard CHERIGNY, définit « *une administration malade a force de mauvaise gestion* »<sup>794</sup>. Le pouvoir hiérarchique d'instruction est considéré comme un pouvoir permettant au supérieur hiérarchique, d'indiquer aux subordonnés, la conduite à tenir, soit d'une manière générale, soit à propos d'une affaire ou d'une série d'affaires déterminées<sup>795</sup>. Il appartient à l'autorité hiérarchique de définir le contenu de la tâche des agents placés sous ses ordres et les conditions dans lesquelles elle doit être accomplie<sup>796</sup>. Certains auteurs s'accordent pour affirmer que les circulaires, dépêches, lettres, notes, ordres, restent nettement impératives<sup>797</sup>. Et c'est cette conception qui prédomine dans l'administration guinéenne. D'autres comme R.E. CHARLIER, soulignent que les instructions ne supposent pas un pouvoir sur les personnes de leurs destinataires<sup>798</sup>.

En effet, en Guinée, à l'exception de l'attaché de cabinet, les membres du cabinet sont tous nommés au même titre que les Ministres par décret du Président de la République<sup>799</sup>. Dans les faits, ils sont concurrencés parfois même désobéis par les membres du cabinet qui les considèrent comme des homologues ; ce qui fait que les Ministres guinéens apparaissent fréquemment comme de simples directeurs de services et non comme des chefs de départements responsables d'une politique<sup>800</sup>. Contrairement à la France où la jurisprudence,

---

<sup>794</sup> Bernard CHERIGNY, « essai de réflexion conceptuelle sur les notions de sous-administration et de maladministration », *Penant*, 1987, n°795, note n°52, pp. 458-459 ; voir également la première partie du même article, de la *Revue Penant*, 1987, n°794, pp. 241-267.

<sup>795</sup> P. DUEZ et G. DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, déjà cité, p. 18 ; F. VINCENT, « le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives », *Op. cit.* p. 212.

<sup>796</sup> A ce titre, elle pourra par exemple fixer les attributions de tel ou tel agent, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été préalablement fixées par le législateur. Elle pourra également arrêter les horaires de travail, rappeler par circulaire le cadre législatif et réglementaire dans lequel doit s'exercer l'action du service, donner des directives pour le traitement des affaires en cours. Voir, Eric DESMONS, « le droit de résistance du fonctionnaire » *Droits*, n°15, 1992, p. 101.

<sup>797</sup> Céline WIENER, « Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres », *Op. cit.*, p. 117.

<sup>798</sup> R.E. CHARLIER, « circulaires, instructions de services et autres prétendues mesures d'ordre intérieur administratives », *J.C.P.*, n° 05, 1954, p. 1169.

<sup>799</sup> Voir article 38 de la Loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics.

<sup>800</sup> V. Rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration guinéenne, *Op. cit.*, p. 26. Pour une étude comparative, voir Gilbert TEXIER, « La personnalisation du pouvoir dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest », *R.D.P.*, 1965, n°6, p. 1143 ; Céline WIENER, « La situation des fonctionnaires vis-à-vis de leurs supérieurs

en plus de la loi, reconnaît au chef le pouvoir d'organisation du service ; en Guinée, ce sont les différents textes constitutionnels, législatifs et réglementaires, qui par leurs dispositions déterminent le pouvoir d'organisation des Ministres et autres chefs de service. Ce qui peut être une source de carence, car le pouvoir d'organisation du service appartient aux chefs de service même en l'absence de texte. Ainsi par exemple, la loi prévoit que sous l'autorité du Ministre, le secrétaire Général nommé par décret du Président de la République est chargé :

- de programmer, d'animer, de coordonner et de contrôler les activités des différents services du département ; de viser et de soumettre à la signature du Ministre tous les actes en provenance des services du département ;
- de suivre conformément aux instructions du Ministre, l'exécution des décisions prises dans le domaine des attributions du département par le Président et par le Gouvernement ;
- d'assurer sur le plan technique, les relations avec l'environnement extérieur du département et notamment avec les autres départements<sup>801</sup>.

Aujourd'hui, la mission impartie à l'autorité hiérarchique s'apparente à la fonction de régulation. Réguler signifie, selon *Le Larousse* « assurer un bon fonctionnement, un rythme régulier ». La bonne marche de l'Administration ne s'accomplit pas par la voie de commandement, mais elle s'exerce par une mission de direction, d'animation née de coordination de partenaires, qui nécessite des compétences en matière d'arbitrage, de médiation, d'efficacité et de responsabilité<sup>802</sup>. Longtemps dénoncé pour sa pesanteur, le pouvoir hiérarchique a été assez largement ignoré par le juge. Il se matérialisait par des mesures d'ordre intérieur qui permettaient d'organiser et de faire fonctionner le service. Mais qui échappaient à tout contrôle juridictionnel. Il était essentiellement un pouvoir de fait, une « zone d'ombre » dans un univers de droit<sup>803</sup>.

---

hiérarchiques dans les Etats d'Europe Occidentale », in *les responsabilités du fonctionnaire*, Cujas, 1973, pp. 93-127. Voir également, Robert CATHERINE et Guy THUILLIER, « De l'obéissance », in *mélanges STASSINOPOULOS*, L.G.D.J., p. 585 ; Eric DESMONS, *L'articulation du principe d'obéissance hiérarchique et de la responsabilité pénale des fonctionnaires*, L.P.A., 28 juin 1996, n°78, p.12 ; René BOUGRAT, *L'obéissance hiérarchique*, thèse, Paris, 1908, p. 13 ; DUGUIT L., *l'Etat, les gouvernants et les agents*, PUF, t. II, 1956 ; p. 19 ; Carre DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, EDICEF, t. 1, 1992, p. 592.

<sup>801</sup> Voir l'article 34 de la Loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001, portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics.

<sup>802</sup> CLAISSE (A.) et MEININGER (M-Ch.), *Les politiques de modernisation administrative-constats et projets*, Bruxelles, ISSA, 1997, pp. 234 et s.

<sup>803</sup>Nadine Poulet-Gibot LECLERC, « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, mai-juin 2007, pp. 508 et s..

Par ailleurs, le développement de l'Etat de droit, l'extension du contrôle juridictionnel sur l'Administration ont eu raison du pouvoir hiérarchique. Il a subi une mutation pour devenir un pouvoir de régulation. D'un pouvoir de fait, il est devenu un pouvoir de droit, soumis au contrôle du juge d'où la mutation. Le pouvoir hiérarchique n'a pas disparu pour autant, il n'a pas subi de crise. Il s'est transformé, redéfini, adapté. D'où la préconisation de la technique managériale du contrôle hiérarchique.

A l'analyse juridique, le pouvoir du supérieur sur les actes du subordonné se dissipe comme brouillard au soleil<sup>804</sup>. Les actes de l'autorité hiérarchique échappaient en effet au contrôle du juge. Celui-ci les a réintégré dans le cadre de la légalité, transformant ainsi le pouvoir hiérarchique en un pouvoir de droit, qu'il s'agisse du pouvoir de contrôle sur les actes et le pouvoir d'instruction mais aussi sur les personnes.

Les sanctions disciplinaires font également l'objet d'une attention particulière du juge. En France, jusqu'en 1978, le contrôle exercé sur ces mesures, prononcées par l'autorité hiérarchique, était réduit. Depuis l'arrêt *Lebon*, le juge censure l'erreur manifeste d'appréciation sur la proportionnalité de la sanction eu égard à la gravité de la faute commise par le fonctionnaire<sup>805</sup>. Le juge annule les sanctions trop sévères de même que les sanctions trop légères<sup>806</sup>. A cela s'ajoute désormais, le fait que les garanties procédurales de la convention européenne des droits de l'homme sont désormais applicables aux litiges relatifs au recrutement, à la carrière et au licenciement des fonctionnaires et agents publics<sup>807</sup>. Seuls sont soustraits à l'application de l'article 6§1 de la convention « *les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques* »<sup>808</sup>. Le juge a ainsi pénétré l'univers du pouvoir hiérarchique exercé sur les agents. L'autorité hiérarchique ne

---

<sup>804</sup> J. RIVERO, « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *A.J.D.A.*, 1966, p.154.

<sup>805</sup> CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon* 245, concl. B. Genevois, note S.S. ; D. 1978. IR. 361, obs. P. DELVOLLE ; D. 1979. 30, note B. PACTEAU ; *J.C.P.* 1979, n°19. 159, note S. RIALS ; *Rev. Adm.*, 1978, p. 634, note F. Moderne, R.D.P. 1979, note J.-M. AUBY.

<sup>806</sup> V. respectivement : CE 21 juil. 1955, *Mangot*, Dr. Adm. 1955, n°603 ; 15 mars 1999, Mme DEVIC, *R.F.D.A.* 1999, p. 696 ; 20 déc. 1985, *Centre hospitalier Auban-Moët d'Épernay*, *Lebon* 389 ; D. 1986 IR. 145, obs. F. LIORENS.

<sup>807</sup> CEDH déc. 1999, *Pellegrin C/France* ; CE 23 févr. 2000, *L'hermite*, *A.J.D.A.* 2000-3. 1 et 51, concl. R. SCHWARTZ ; *Gaz. cnes* 27 mars 2000, p. 60 ; *AJDA* 2000. 363 ; *Dr. Adm.* 2000, n°64 ; E. AUBIN. L'application de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme au droit disciplinaire,

<sup>808</sup> CEDH 8 déc. 1999, *Pellegrin C/France*, *op. cit.* ; CE 23 févr. 2000, *L'hermite*. Cette solution est remise en cause par l'arrêt de la C.E.D.H. du 19 avril 2007, qui limite la portée de l'exception de la jurisprudence *Pellegrin*.

détient plus aujourd'hui qu'un faible pouvoir d'appréciation à cause de la préconisation de la technique managériale du pouvoir hiérarchique.

Il convient de déployer une activité pédagogique de longue-haleine tant au niveau de l'Administration qu'auprès des administrés. L'exigence d'une motivation précise notamment dans les sanctions disciplinaires des deuxième et troisième degrés conformément à l'article 76 du statut général de la fonction publique doit être observée par les autorités administratives<sup>809</sup>. Le cas échéant, le fonctionnaire a droit à la communication de son dossier et à la défense<sup>810</sup>. Ce qui pourrait assurer aux fonctionnaires, aux administrés, comme au juge une efficacité renforcée du contrôle sur la régularité de l'action administrative<sup>811</sup>. Pour le professeur Demba SY, « *la motivation des actes est un indice d'une Administration démocratique, ouverte et transparente*<sup>812</sup> ». Cependant, il n'a pas manqué de mettre en évidence qu'« *elle peut être aussi source de ralentissement voire de paralysie des services administratifs* »<sup>813</sup>. C'est pourquoi, la jurisprudence française a retenu le principe puissant, « *pas de motivation sans texte*<sup>814</sup> ». Autrement dit le principe c'est que l'Administration n'est pas obligée de motiver ses actes, mais ce principe comporte des exceptions<sup>815</sup>.

---

<sup>809</sup> L'article 76 du statut général de la fonction publique dispose que les sanctions des deuxième et troisième degrés sont prononcées par arrêté du Ministre chargé de la fonction publique, exception faite de la révocation du fonctionnaire nommé par décret. Dans ce cas, après avoir pris connaissance des propositions, le Ministre chargé de la fonction publique soumet le projet de décret de révocation à la signature du Président de la République.

<sup>810</sup> Voir article 77 du statut général de la fonction publique.

<sup>811</sup> Le C.E. sénégalais accorde de plus en plus de l'importance à la motivation des actes administratifs. En effet, la juridiction administrative a estimé que lorsqu'une autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire « *le contrôle minimum du Conseil d'Etat porte sur la motivation de la décision attaquée* ». Certes, la formule employée est maladroite puisque le juge a employé le verbe « porte » qui ne semble pas convenir dans ce contexte. Le contrôle minimum ne se réduit pas au contrôle de la motivation des actes administratifs. Ce dernier n'en est qu'un élément. Voir Conseil d'Etat du Sénégal, 25/11/1999, *Ligue Démocratique-Mouvement pour le Parti du Travail (LDMPT)*, Bulletin n° 2 des arrêts du Conseil d'Etat, années judiciaires 1998-1999-2000, 2 mars 2001, p. 37-38.

<sup>812</sup> Voir D. SY, *Droit administratif, Op cit.*, p. 253.

<sup>813</sup> *Ibid.*

<sup>814</sup> Les actes suivants doivent être motivés, il s'agit de : les décisions individuelles défavorables à leur destinataires, dès lors qu'elles : - restreignent les libertés publiques (CE, 23 oct. 1987) ; - constituent une mesure de police (CE, 29 déc. 1995, *Mlle Cabera*) ; - infligent une sanction (CE 29 déc. 2000, *Treysac*) ; - subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions (permis de construire assorti de prescriptions, CE, 4 janv. 1985, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Dogni*) ; - retirent ou abroge une décision créatrice de droits (CE, 5 juill. 1993, *Cousserans*) ; - opposent une prescription, forclusion ou déchéance, refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (CE, 25 mars 1994, *Gueye*) ; - les décisions individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement (pour un cas d'absence de dérogation : CE, 11 juill. 2008, gilles Crouzet). La loi française du 17 janv. 1986 ajoute à cette liste, les décisions qui refusent une autorisation.

<sup>815</sup> Pour le juge sénégalais et français, l'Administration n'est pas tenue de motiver ses décisions, il n'oblige l'Administration à motiver ses décisions que si un texte le prévoit expressément (CS, 5 juillet 1961 *Doudou KANE, GDJAS n°XI*, pp. 127). Ainsi un texte illégal pour défaut de motivation ne peut fonder des poursuites pénales (TA, 7 avril 1981 Cheikh Anta DIOP, GDJAS n°IX, p. 50). Ensuite, il arrive que le juge exige la

Afin d'en renforcer la portée à l'égard des tiers notamment, un acte administratif doit être obligatoirement publié au journal officiel. Mais, nombre de décisions de haut niveau ont été prises en Guinée sans qu'elles soient publiées dans le Journal Officiel de la République. Le 19 décembre 2003, un immeuble qui avait fait l'objet d'hypothèque entre l'Etat guinéen et la Société Immobilière de Guinée (SIG) pendant 39 ans, fut attribué par décret à madame Hadja Aissatou Gnouma TRAORE au détriment des héritiers de M. COLE. Mais ce décret n'a été ni publié au Journal Officiel de la République, ni notifié à la requérante que l'on savait pourtant intéressée au premier chef par tout ce qui a trait à l'immeuble concerné par ledit décret<sup>816</sup>.

En outre, on ne peut omettre le dysfonctionnement qui caractérise l'organisation du service public en Guinée. Selon la jurisprudence administrative française, le pouvoir d'organisation du service s'exerce sans texte<sup>817</sup>. Cette solution doit faire écho jusque chez le juge administratif guinéen. De nos jours, il n'est pas exagéré d'affirmer que la jurisprudence *Jamart* fait partie intégrante du droit administratif applicable en Guinée. Or le problème de l'organisation des services publics en Guinée comme dans d'autres pays africains se pose en termes d'efficacité ou d'inefficacité, d'adaptation ou d'inadéquation de l'Administration par rapport à ses missions.

La fonction publique guinéenne se caractérise par une incurie administrative ou une imprévision administrative. La qualification des cadres est insuffisante et les formations se font sans coordination globale<sup>818</sup>. Ce sont ces carences qui ont conduit M. Yves CHAPEL à retenir l'incohérence<sup>819</sup> et le désordre<sup>820</sup> comme deux éléments qui dominent l'organisation et

---

motivation sans texte notamment lorsque des libertés individuelles sont en cause. Ainsi, une mesure de police défavorable, en l'occurrence l'expulsion d'un étranger du territoire national, doit être motivée. V. (CE 27 octobre 1993 Seydou Mamadou DIARRA Bull. n°2, p. 26. V. Demba SY, *Droit administratif, Op.cit.*, p. 235 ; ROUSSET (M.), « L'obligation générale de motivation des décisions administratives individuelles au Maroc : une nouvelle protection pour les administrés », *R.J.P.*, n°3, Juil.-sept. 2003, pp. 337 et s.

<sup>816</sup> Cf., l'arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire *Héritiers de feu Madeleine Cole C. le décret D/2003/100/PRG/SGG du 19 décembre 2003* est illustratif à plus d'un titre. Il faut remarquer que le défaut de publicité entraîne l'inopposabilité de l'acte administratif aux administrés. Mais l'Administration elle-même est obligée de l'exécuter dès qu'elle en a pris connaissance.

<sup>817</sup> Le juge français a consacré une solution inépuisable en affirmant que, « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de services, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité ». Voir C.E., 7 février 1936, *Jamart*, Rec. 172 ; S. 1937. 3. p. 117, note de M. RIVERO, GAJA, 11<sup>ème</sup> éd., n°55.

<sup>818</sup> PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée, *Op.cit.*, p. 6.

<sup>819</sup> L'incohérence se traduit souvent par une organisation administrative laissant à désirer. Elle se traduit par exemple, par une inégale répartition des moyens financiers entre les différents services : alors que les services éducatifs, sanitaires et sociaux sont traités en parents pauvres par les Gouvernements, les services de la

le fonctionnement des Administrations africaines<sup>821</sup>. En Guinée, le décret D/2011/234/PRG/SGG portant création d'un service unifié de contrôle interne au sein des entités publiques entretient en son article 9 une incohérence inédite. Etant un service unifié, cet article dispose en son alinéa 2, que des arrêtés des ministres chargés du contrôle économique et des finances fixent séparément l'organisation, les attributions et le fonctionnement du service. En l'espèce, il ne s'agit donc pas d'un arrêté conjoint, mais d'une dualité d'arrêté. Par ailleurs, l'article 3 dudit décret place ce service sous l'autorité du ministre chargé du contrôle économique et financier. L'interprétation de l'article 9 laisse apparaître qu'il s'agit plutôt de deux services de contrôle distincts que de service unifié. Les conséquences d'une définition incomplète des attributions mettent souvent en évidence les conflits de compétences, les heurts et les malentendus inévitables. Aussi, les services si importants des contrôles, de l'exercice de l'autorité hiérarchique ou de la coordination sont-ils quasiment impossibles à assurer.

Au demeurant, la cohabitation du Secrétariat Général de la Présidence de la République (SGPR) et du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) au sein de la Présidence de la République a été la source de nombreux dysfonctionnement, dans la mesure où, d'une part, la répartition de leurs attributions respectives n'a été, ni formalisée par des procédures claires et appropriées, ni rationnellement dans les faits et où, d'autre part, la prééminence évidente du SGPR, ne serait-ce que dans l'ordre protocolaire, ainsi que son « *équation personnelle* »<sup>822</sup>. Cette situation fait que le SGG s'est jusqu'en 2010<sup>823</sup> cantonné dans de simples activités de secrétariat du Conseil des Ministres<sup>824</sup>.

Force est de constater que, l'arsenal juridique mise en place pour assurer une certaine efficacité administrative directement liée à l'intérêt du service, est demeuré platonique<sup>825</sup>. Il

---

Présidence, l'Armée et la Police sont au contraire fort bien pourvus. La Guinée consacre 30% de son budget à l'armée. Voir, PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), *Op. cit.*, p. 11.

<sup>820</sup> Yves CHAPEL, « Le sous-développement administratif », *RISA*, n°3, 1966, p. 212. Voir aussi, François NGATCHOU, *Le problème de l'Administration dans les pays d'Afrique noire d'expression française*, thèse de droit, Paris II, 1975, p. 474 ; SOSSOU AHOANKA (E.), « Réflexions sur la crise du service public en Afrique de l'Ouest », *R.B.S.J.P.*, n°16, 2006, pp. 43-80.

<sup>821</sup> Yves CHAPEL, « Le sous-développement administratif », *Op. cit.*, p. 212.

<sup>822</sup> PNUD/GUINEE, rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration guinéenne, *Op.cit.* p. 26.

<sup>823</sup> Année de son détachement de la Présidence, à l'occasion de l'élection du Président Alpha CONDE, qui ainsi rattache le SGG à la Primature.

<sup>824</sup> PNUD/GUINEE, rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration guinéenne, *Op.cit.* p. 28.

<sup>825</sup> Il apparait manifeste que la réforme de la fonction publique a échoué sur des points aussi essentiels que l'amélioration qualitative des prestations, le niveau des rémunérations, la compétence et la responsabilisation de

ne peut en être autrement lorsqu'une Administration a fait du désordre un instrument d'organisation et de fonctionnement des services publics<sup>826</sup>. Le désordre administratif constitue ce que l'analyse socio anthropologique appelle les « *dysfonctions fonctionnel* »<sup>827</sup>. En d'autres termes, le désordre administratif constitue les déviances qui sont non seulement acceptées, mais requises, car nécessaires au fonctionnement du système politico-administratif guinéen. Ce dernier fonctionne non pas selon la logique et les règles de la bureaucratie, mais surtout grâce à l'intervention des logiques sociales. C'est ce contexte qui rend favorable les utilisations dévoyées des procédures normales de recrutement, d'affectation ou d'avancement. Aussi, toutes les règles classiques de fonctionnements de la fonction publique sont-elles victimes de graves distorsions, depuis l'obligation hiérarchique jusqu'au pouvoir de sanction en passant par la passation des marchés ou la fonction de contrôle de l'Administration. En raison de ces dysfonctions, on aboutit à une fonction publique fondée sur la négation même de l'idée de service public.

En matière de litige dans les sociétés africaines comme celle guinéenne, la solution négociée entre les parties demeure le principe, le recours juridictionnel l'exception. Les recours administratifs<sup>828</sup> constituent un instrument favorable au dialogue entre

---

ses agents. Voir PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), *Op. cit.*, p. 10.

<sup>826</sup> Il s'agit bien évidemment des décrets et contre décrets au temps du Président Lansana CONTE que nous avons déjà évoqué dans la première partie de ce travail.

<sup>827</sup> Dominique DARBON, « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique », *R.F.A.P.*, 1985, p. 79. Voir également, Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *Crise de l'Etat interventionniste et libéralisation de l'économie en Afrique*, *R.J.P.I.C.*, n°1, janvier 1984, p. 10 ; BOURGOING (L.), « Une vision noire de l'administration », *Revue administrative*, n°351, mai 2006, pp. 317-330.

<sup>828</sup> Voir, René CHAPUS, *Droit administratif*. Tome 1, 12<sup>ème</sup> éd. Montchrestien, 1998, p. 361. Jean Pierre DUBON, *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, L.G.D.J., 1982, p. 33 ; Paul DUEZ et Guy DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, ouvrage déjà cité, p. 657. Le recours hiérarchique n'est qu'un moyen parmi d'autres de déclencher le pouvoir hiérarchique. Concl. Sur CE, 30 juin 1950, *Quéralt*, Dr. Soc, 1951, p. 249. Dans une approche similaire, M. AUBY considère que le recours hiérarchique n'est somme toute « *qu'une demande adressée à l'autorité administrative, en vue de l'inciter à mettre en œuvre une compétence qui aurait pu s'exercer d'office* », in *les recours administratifs*, *A.J.D.A.*, 1955, p. 120. Voir également, Paul DUEZ et Guy DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, ouvrage déjà cité, p. 657. M. HAURIOU établissait déjà cette distinction en soulignant, qu' « *il ne faut pas confondre recours hiérarchique avec recours gracieux. Le recours hiérarchique est une réclamation formée par l'intéressé contre l'acte d'un agent subordonné, et portée devant le chef hiérarchique pour mettre en mouvement le contrôle hiérarchique ; il a déjà un caractère juridique, et l'autorité saisie de la réclamation est tenue de prendre une décision en réponse* ». a l'inverse le même auteur ajoutait que, « *on doit entendre par recours gracieux la réclamation adressé à une autorité pour lui demander de faire un acte nouveau ou bien à l'autorité qui a fait un acte pour la prier de rapporter elle-même son acte. La voie gracieuse ressemble à la voie hiérarchique en ce qu'elle est administrative ; mais elle diffère en ce qu'elle n'éveille pas l'idée de contrôle ; elle ne donne pas lieu à un recours proprement dit mais à une démarche ou une pétition* ». Voir, Alioune Badara FALL, « réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », in *La création du droit en Afrique*, Précité, p. 433 ; v., J- M. BRETON, « les contrôles de l'activité administrative », in *Droit public congolais*, 1987, p. 518 ; Cf. en ce sens Georges DELLIS, *droit pénal et droit administratif. Influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, L.G.D.J., 1997, pp. 38 et s. Turvia Ould DADDAH, « valeurs socioculturel et administration publique », *Afrique*

l'Administration et les administrés. La vertu essentielle de ces procédés est qu'ils permettent non seulement de faire l'économie d'un recours contentieux,<sup>829</sup> mais aussi qu'ils permettent aux administrés de présenter leurs recours auprès de l'échelon supérieur où l'autorité est censée « mieux informée », pour corriger les irrégularités de son subordonné, c'est-à-dire de la décision initiale. Le pouvoir de sanctionner vise à mieux assurer le maintien de la discipline dans un service public donné<sup>830</sup>. L'observation de la pratique administrative guinéenne, nous invite à constater que l'exercice de la compétence de l'autorité hiérarchique n'a pas atteint les résultats escomptés. L'étonnement ici, vient de ce que la législation apparaît dans certains domaines, adaptée à l'environnement socio-culturel guinéen. Contrairement à certains auteurs<sup>831</sup>, il faut reconnaître que l'inapplication de lois dans les administrations africaines ne se justifie pas uniquement par l'inadaptation de celles-ci à l'environnement socio-culturel<sup>832</sup>.

Comme l'indique à juste titre le professeur Pampou TCHIVOUNDRA : « dans un service public où du sommet à la base, tout le monde se connaît, il se crée un climat de complaisance, voire une complicité dans le sens de l'inefficacité. En cas de faute de service par exemple, personne n'osera prendre la responsabilité de déférer son auteur devant le supérieur hiérarchique à cause des répercussions que cela pourrait avoir au niveau du quartier, du clan ou de la région »<sup>833</sup>. Dans les services publics en Guinée, on se rend compte facilement des liens de parenté renforcés entre le chef et ses subordonnés par des appellations comme « Koro », « n'tara » ou « n'borim ou sogho »<sup>834</sup> qui sont généreusement acceptées par les chefs en langues nationales en lieu et place des titres ou des fonctions comme « Monsieur le Directeur, Monsieur le Ministre, Monsieur le Recteur »<sup>835</sup>. Ou alors, on s'exprime

---

contemporaine, numéro spécial 1983, pp. 3-32 ; George LANGROD, « Genèse et conséquence du mimétisme administratif en Afrique », *R.I.S.A.*, n°3, 1973. p. 119.

<sup>829</sup> Cf J- M. BRETON, *les contrôles de l'activité administrative*, *Op. cit.*, p. 518.

<sup>830</sup> V. en ce sens Georges DELLIS, *droit pénal et droit administratif. Influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, déjà cité, p. 38 et s.

<sup>831</sup> Turvia Ould DADDAH, *valeurs socioculturel et administration publique*, *Op.cit.*, p. 3-32 ; George LANGROD, « Genèse et conséquence du mimétisme administratif en Afrique », *Op. cit.*, p. 129 ; Jacques BUGNICOURT, « le mimétisme administratif en Afrique », *R.F.S.P.*, 1973, pp. 1239-1266.

<sup>832</sup> De façon générale, qu'il s'agisse des Etats d'Afrique noire francophone ou de la France, le recours administratif est présenté comme une garantie pour les administrés et agents publics. En Afrique, on le perçoit comme « l'institutionnalisation d'une très ancienne pratique coutumière. Ainsi, il est l'une des rares institutions métropolitaines transposées en Afrique qui coïncide avec une pratique déjà existante sur le continent noir ». Voir, Alioune Badara FALL, « réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », in *La création du droit en Afrique*, précité, p. 433.

<sup>833</sup> PAMPOU-TCHIVOUNDRA, *Essai sur l'Etat africain post colonial*, Paris, L.G.D.J., 1982, p. 70.

<sup>834</sup> En langue Maninka, « Koro » et « n'borin » signifient respectivement « grand frère » et « oncle » ; « Sogho » et « n'tara » présentent les mêmes significations en langue Sousou.

<sup>835</sup> Actuellement même le chef de l'Etat, le Pr Alpha CONDE est ironiquement appelé « Kôrô » par une bonne partie de l'opposition, du fait de l'emploi de ce terme par certains cadres malinkés relevant de l'entourage immédiat du Président de la République.

carrément en langue nationale, pour prouver au chef, l'appartenance à la même ethnie ou à la même région<sup>836</sup>. Nonobstant sa compétence liée, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire craindra de sanctionner un fonctionnaire, membre de son ethnie au risque d'être honni du groupe. Ce qui pose la solidarité comme principe de base des rapports sociaux<sup>837</sup>. Elle distingue l'individu du groupe sans les séparer<sup>838</sup>.

Les difficultés économiques inspirent une certaine tolérance de l'autorité hiérarchique face aux comportements fautifs des agents publics qui demeurent non sanctionnés<sup>839</sup>. On observe que certains fonctionnaires affectés ou mutés en zones rurales ne rejoignent pas leur poste de travail<sup>840</sup>. Les conditions de vie dans les zones urbaines engendrent un découragement chronique chez beaucoup de fonctionnaires<sup>841</sup>. C'est ainsi qu'il ressort du rapport de l'IGAP une concentration marquée des effectifs des enseignants en zones urbaines au détriment des zones rurales. Autre fait marquant est qu'au niveau de la zone spéciale de Conakry, la moitié des effectifs contrôlés est quasiment absente. Il ressort aussi que 907 enseignants sont effectivement présents et 442 sont absents, soit 0,62% de présence contre 0,30% d'absence<sup>842</sup>. Ce même rapport de l'IGAP fait également état de 516 cas qui devrait être bloqués dans le FGA à partir du mois de juin 2012 pour un montant mensuel estimé à

---

<sup>836</sup> Le français étant la langue officielle de la Guinée, (voir le préambule de la constitution de 2010 et ceux des constitutions antérieures) est de plus en plus relayer au second plan dans les bureaux au profit des langues nationales.

<sup>837</sup> Il n'est pas rare, dans l'Administration guinéenne, qu'un agent s'absente pendant plusieurs jours pour des événements familiaux : funérailles, mariage, maladie, sacrifice, initiation, sans encourir la moindre sanction juridique. L'autorité administrative est souvent partagée entre les valeurs traditionnelles qui exigent dans ces circonstances, l'assistance aux membres de la famille, et les règles d'une administration moderne qui ne prennent pas toujours en considération les dites valeurs. V. MFPPRA, la gestion du personnel de l'administration guinéenne, *Op. cit.* p. 15.

<sup>838</sup> Laurent BADO, « La crise de la démocratie occidentale en Afrique noire », *R.J.P.I.C.*, n°01, janv-av 1999, p. 33.

<sup>839</sup> La faiblesse des rémunérations incite les agents publics à augmenter leur salaire par des pratiques que les dispositions statutaires définissent comme autant d'infraction : soustraction et de détournement de deniers publics, concussion etc. Ainsi, la corruption est érigée en système, « *Dans les services de l'Etat, la faveur n'est pas simplement l'huile qui fait mieux fonctionner les rouages bureaucratiques : elle est devenue un moyen de régulation* ». Voir à cet effet, Jean Pierre OLIVIER et SARDAN, article précité, p. 13. En outre, Les difficultés de transport dans les grandes villes (notamment à Conakry) expliquent en partie les retards et servent d'alibi aux fonctionnaires. Il en va de même de l'abandon du poste qu'est statutairement considéré comme une faute.

<sup>840</sup> Ces comportements sont en principe disciplinairement sanctionnés. Force est de constater que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne l'exerce quasiment pas. En effet, les recherches dans les campagnes guinéennes ont permis de comprendre pourquoi il était irresponsable et injuste de facto d'incriminer ou de sanctionner les agents qui refusent toute affectation en dehors des centres urbains. Les conditions de vie dans les campagnes sont difficiles. Cf, Jacques BUGNICOURT, « l'administration rurale en Afrique peuvent-elles devenir l'instrument d'un véritable développement », *R.F.S.A.*, n° 07, 1994, pp. 118-126.

<sup>841</sup> Même s'il arrive que certaines d'entre eux trouvent avantage à une affectation rurale où ils dépensent moins, reçoivent une série d'avantages et récoltes de quoi subvenir aux besoins de la famille élargie, et parfois au-delà. Voir, MFPPRA, la gestion du personnel de l'Administration guinéenne, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>842</sup> Voir rapport de l'IGAP, de mai 2012, p. 12.

468.654.910 francs guinéens. Ce blocage permettrait à l'Etat de réaliser une économie de 3.280.584.370 francs guinéens sur les 7 mois de l'exercice budgétaire 2012<sup>843</sup>.

Sans doute, les nouvelles autorités sont confrontées à d'innombrables problèmes au nombre desquels se trouve le démantèlement de l'Administration parallèle. Les efforts d'institutionnalisation et d'amélioration du secteur public sont plus ou moins visibles même si les « *les habitudes ont la vie dure* » dans un pays marqué par plus d'un quart de siècle de règne des militaires. Le Haut Commissariat à la Réforme de l'Etat et la Modernisation de l'Administration devrait inscrire son action dans la transparence administrative et déployer des efforts pour le développement de l'éthique et du sens de devoir dans le secteur public<sup>844</sup>.

Dans le cadre de la décentralisation, un contrôle de type particulier découlant d'une évolution récente s'exerce sur les collectivités locales : le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales.

### **Paragraphe III : Le contrôle de la légalité des actes locaux, un contrôle diversement exercé**

Environ trois décennies de centralisme ont caractérisé l'Administration guinéenne sous la Première République<sup>845</sup>. Suivant les principes du « centralisme démocratique », la structuration des organes dirigeants s'étendait jusqu'au niveau des entités villageoises<sup>846</sup>. De sorte que, même si cette forme de décentralisation limitait considérablement les initiatives locales, elle a laissé place à une capacité et un goût d'auto-organisation à la base. A l'avènement de la deuxième République, l'option prise par les nouvelles autorités était nettement différente. Elle visait une participation effective des populations au développement local et l'épanouissement des initiatives privées. Ces efforts sont aujourd'hui poursuivis mais

---

<sup>843</sup> *Ibid.*, p 13.

<sup>844</sup> Voir le décret D/2011/031/PRG/SGG portant création d'un Haut Commissariat chargé de la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration (HCREMA) est sans doute une option sérieuse, en vue de rendre performante et efficace l'Administration publique guinéenne. Son rattachement organique à la présidence de la République lui confère des prérogatives importantes. Au vu de ses attributions, le HCREMA est un véritable outil de contrôle. Placé sous l'autorité du Président de la République<sup>844</sup>, ses pouvoirs s'étendent à la promotion des techniques logistiques et d'assister les départements ministériels dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires, d'arbitrer les conflits de compétences et d'attributions entre les services publics au travers de l'examen des textes et cadres organiques de services publics. Il doit veiller à l'amélioration constante des services de l'Administration publique à l'évolution politique et socio-économique au plan national et international. Il est appelé à réaliser des analyses et diagnostics visant à rationaliser et à moderniser l'Administration publique, de veiller au développement de l'administration électronique en vue de qualifier les relations entre l'Administration et les usagers.

<sup>845</sup> V. Alhassan CONDE, *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, Op. cit., pp. 51 et s.

<sup>846</sup> *Ibid.*, p. 55.

ils restent inachevés aux regards des séquelles de la centralisation (A) et un contrôle de la légalité réduit à la révocation et à la concertation (B).

### A : Les séquelles de la centralisation

Malgré l'unanimité sur le choix de la décentralisation et les efforts déployés depuis plus d'une décennie pour la promouvoir, force est de constater que le bilan, en matière de développement et de gouvernance locale est faible. De sorte que toute cette architecture semble être encore, à certains égards, purement formelle contrairement à une opinion préalablement défendue<sup>847</sup>. Les raisons sont multiples, à cause d'une part, de la complexité du processus et de la gestion des interventions extérieures, la collecte et la gestion des ressources financières<sup>848</sup>, le respect des mandats électifs dans les collectivités ; d'autre part, c'est l'absence d'une vision consensuelle de tous les acteurs sur le rôle des acteurs locaux qui posent encore quelques problèmes de gouvernance. Le Président de la République en tête, Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets et autres représentants de l'Exécutif, ont la réputation de disposer d'un pouvoir excessif<sup>849</sup>.

Quelques exemples suffiront à établir la persistance de cette résistance mentale au changement, tant et si bien qu'il n'est pas exagéré de dire avec le professeur M. T. ZOGBELEMOU que « *La Guinée fait du libéralisme dans un moule révolutionnaire* »<sup>850</sup>. Le 19 juillet 2000, après l'élection des conseils communaux, le Président Lansana CONTE a procédé à la nomination des maires des communes de Conakry en violation des articles 69 et 71 de l'ordonnance n°019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant organisation et fonctionnement des communes, qui disposaient que, « *les maires sont élus parmi les conseillers communaux par lesdits conseillers, donc au second degré* »<sup>851</sup>. La difficile cohabitation des représentants de l'exécutif avec les élus locaux n'arrange généralement pas

---

<sup>847</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>848</sup> V. MATD, *Situation des Budgets et des Comptes Administratifs des Collectivités Décentralisées de la République de Guinée 2002-2004*, Division Finances Locales, 2004 ; Ministère de l'Economie et des Finances, *état récapitulatif des Comptes de Gestion des Communes Urbaines pour l'Exercice 2005*, Direction Nationale du Trésor, 2006, p. 6.

<sup>849</sup> Nassirou BAKO ARIFARI, « Corruption et Bonne Gouvernance : quelles relations pour quelle finalité? », Université de Kankan, du 20 au 22 décembre 2002, p.15.

<sup>850</sup> ZOGBELEMOU (M. T.), *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglio juridique*, Op. cit., p. 126.

<sup>851</sup> Cf, « *le Globe* » n°85 du 25 juillet 2000 p. 3. Les propos de CONTE au palais après le coup d'Etat de 1985.

les choses. A Matam<sup>852</sup>, un litige a opposé en 2001, la municipalité au gouverneur qui a fait main basse sur les recettes fiscales de ladite municipalité. Les pressions de la Direction nationale des impôts, gênée par l'abus d'autorité, n'y ont rien fait<sup>853</sup>. Le maire d'alors, analphabète et peu imbu de ses droits, avoue qu'il n'était « *pas prêt à l'affrontement avec une tutelle qui aurait pu le révoquer* »<sup>854</sup>. Même le représentant-résident de la Banque Mondiale a eu à se plaindre du même Gouverneur, auquel il a reproché de puiser dans les fonds du Programme de Développement Urbain n°3 dont la gestion revenait aux collectivités locales<sup>855</sup>. A Fria<sup>856</sup>, la mairie et l'administration du marché de la ville se sont prises à couteaux tirés pour le contrôle des recettes<sup>857</sup>. Les marchands qui, souhaitant que ces fonds servent à l'évacuation des ordures, les ont vu affecter à d'autres priorités. L'arbitrage de la préfecture n'a rien donné<sup>858</sup>. A Boffa, c'est la commune urbaine et le syndicat des transporteurs qui ont eu à s'affronter pour le contrôle de la gare routière de la ville<sup>859</sup>.

Pour en rajouter à ce tableau, le dernier référendum constitutionnel tenu le 11 novembre 2001 a consacré une modification du mode de désignation des responsables de quartier<sup>860</sup>. Au lieu d'être élus, ceux-ci sont désormais nommés par le pouvoir central. De quoi démotiver ceux qui croyaient encore à la décentralisation en Guinée. A la Direction Nationale de la Décentralisation (DND), on ne cache pas les difficultés rencontrées. « *La résistance de certaines structures de l'administration au changement, la faible capacité des structures déconcentrées à concevoir, à élaborer, à gérer et à évaluer les actions de développement, la faiblesse des ressources humaines et financières, l'absence d'instance de concertation et de planification au niveau préfectoral et régional, et le défaut de renouvellement régulier des*

---

<sup>852</sup> Il s'agit d'une commune urbaine de Conakry

<sup>853</sup> Rapport national de la Guinée sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, *Op. cit.*, p.12.

<sup>854</sup> Nassirou BAKO ARIFARI, « Corruption et Bonne Gouvernance : quelles relations pour quelle finalité? », Université de Kankan, du 20 au 22 décembre 2002, p.15.

<sup>855</sup> *Ibid.*

<sup>856</sup> Une commune de l'intérieur du pays

<sup>857</sup> Nassirou BAKO ARIFARI, « Corruption et Bonne Gouvernance : quelles relations pour quelle finalité? », *Op. cit.*, pp. 8 et s.

<sup>858</sup> Rapport national de la Guinée sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, *Op. cit.*, p.13.

<sup>859</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>860</sup> Pour une étude détaillée, voir DIALLO (A. G.), « Processus électoraux en Guinée », *Op. cit.*, pp. 210-250.

*conseils communautaires sont nos handicaps* », confie une autorité<sup>861</sup> de la DND. Ainsi, les conflits de compétence minent le système de gouvernance guinéen<sup>862</sup>.

Dans les faits, les démembrements de l'Etat au niveau décentralisé ne sont pas en mesure de jouer pleinement leur rôle d'interface entre le niveau central et le niveau local de l'Administration publique<sup>863</sup>. Leurs capacités d'intervention sont donc réduites pour plusieurs raisons dont la plupart tient aussi à un déficit de bonne gouvernance<sup>864</sup>. La décentralisation a remis en question certains « contrats sociaux » ; cessez de décider à la place des populations et les laisser décider est un processus qui demande du temps. Au niveau des régions administratives, les organes consultatifs ne sont pas tous opérationnels<sup>865</sup>. Il n'existe pas aussi de textes d'application et de procédures pour les Services Préfectoraux de Développement (SPD)<sup>866</sup>. Dans l'administration préfectorale, il n'y a pas également de textes d'application pour les Comités Préfectoraux de Développement<sup>867</sup>.

Quand à l'Administration sous-préfectorale, il faut noter le déficit de représentation technique surtout dans les régions les plus pauvres<sup>868</sup>. Le transfert de ressources financières vers les collectivités s'est traduit par une baisse des ressources des préfectures et sous-préfectures. Cette baisse devrait être compensée par des subventions d'équilibre. Mais, l'absence de ces subventions aggrave les difficultés financières des structures déconcentrées, notamment les préfectures en butent à des problèmes particuliers tels que, la sécurisation des frontières et l'accueil de nombreuses missions officielles<sup>869</sup>. Il est donc d'un plus grand intérêt de rendre aux collectivités l'autonomie conférée par le Code des collectivités locales tant au niveau des organes que dans le fonctionnement et le transfert des ressources financières nécessaires.

---

<sup>861</sup> Chef de la Section coopération décentralisée à la Direction nationale de la décentralisation (DND). V. aussi, [Guinée. Rep. de. Ministère chargé de l'économie, des finances et du plan](#) « Guinée, vision 2010 », vol. 1 : Stratégie globale, Conakry, novembre 1996, p. 32.

<sup>862</sup> *Ibid.*

<sup>863</sup> « Guinée, vision 2010 », vol. 1 : Stratégie globale, Conakry, novembre 1996, p. 39.

<sup>864</sup> V. Décret D/2005/026/PRG/SGG du 20 avril 2005, portant réglementation des marchés publics des collectivités locales.

<sup>865</sup> MRAFP, *forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative, le renforcement des capacités humaines institutionnelles de la fonction publique du 17 au 19 novembre 2008*, pp. 2 et s.

<sup>866</sup> *Ibid.*

<sup>867</sup> *Ibid.*

<sup>868</sup> MRAFP, *forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative du 17 au 19 novembre 2008 ; La présentation de la réforme administrative en République de Guinée, de 1986 à 1999*, déjà cité. p. 7.

<sup>869</sup> « Guinée, vision 2010 », vol. 1 : Stratégie globale, Conakry, novembre 1996, p. 32.

En outre, Le Code des collectivités locales, est un instrument pour les activités de la décentralisation en Guinée. Elle garantit aux collectivités locales une autonomie organique et financière. Il les dote d'un corps délibérant qui est chargé de la gestion du développement local et de rendre des services aux populations de base. Quoique ce guide guinéen soit supposé être adapté à une bonne application dans les conditions culturelles, politiques, et économiques de la Guinée, cela vaut la peine de s'interroger pour savoir s'il reflète les caractéristiques fondamentales d'un programme de décentralisation authentique. L'article 2 reconnaît l'autonomie administrative des collectivités, qui rejoignent le gouvernement central de l'Etat pour administrer, préparer et mettre sur pied des programmes de développement social, culturel, économique, et scientifique. Mais, l'article 8 peut probablement limiter l'autonomie administrative, en invoquant des «prescriptions et procédures techniques».

Le chapitre 2 du cinquième titre du Code dote les collectivités des provisions financières pour le fonctionnement et les investissements à partir du Gouvernement central. Mais il y a également une séparation entre la gestion de l'exécutif, la comptabilité et l'inventaire public de la collectivité locale ; ceci affaiblit la responsabilité des collectivités locales. Le problème fondamental de ce code est le manque de sa mise en application. Le Code qui est un document législatif comporte beaucoup de questions de régulation, qui devraient être résolues par des décrets pour compléter et faciliter son application<sup>870</sup>.

Finalement pour une souple mise en application du procédé de décentralisation, il y a un besoin d'élaborer un certain nombre de stratégies, de méthodologies, et de plans d'action dans plusieurs secteurs particulièrement le transfert de compétences. L'érection des régions en collectivité locales par la Constitution du 7 mai 2010<sup>871</sup>, à côté des communes urbaines et rurales, devrait cependant offrir l'occasion, dans le cadre d'un large débat national placé sous l'égide du Haut Conseil des Collectivités Locales de s'attaquer de manière systématique et

---

<sup>870</sup> Il s'agit notamment : d'accorder par décret, des indemnités aux officiels élus pendant leurs journées de services (Article 53) ; un décret définissant les conditions d'application de coopération internationale décentralisée (Article 67) ; un décret déterminant précisément les conditions qui doivent être imposées aux collectivités locales à cause de leur besoins de défense nationale (Article 10) ; un décret ou une décision des Ministères fixant les termes et les conditions des opérations des organismes des collectivités locales (Article 223) ; un décret ou une décision des Ministères (Décentralisation, Economie et Finances) établissant la nomenclature du budget et un plan de comptabilité propre aux collectivités locales (Article 381) ; un décret ou une décision sur les modalités de consultations (Article 12) ; un texte sur les règles et régulations ou modalités d'appel administratif ou juridictionnel (Article 69) ; les fonctions d'élection, prise de fonctions, éligibilité, non-éligibilité, et incompatibilité des membres des conseils des collectivités devraient être mentionnées dans la loi électorale.

<sup>871</sup> Article 135 de la Constitution du 7 mai 2010.

définitive à la problématique de la décentralisation. Cet appauvrissement relatif des structures concernées constitue un facteur incitatif à la corruption et l'abus de pouvoir de la part des cadres de la tutelle qui ne peuvent ainsi exercer en toute quiétude leur mission en général et en particulier le contrôle de la légalité des actes locaux.

### **B : Un de contrôle de la légalité réduit à la dissolution et à la concertation**

La décentralisation ne se conçoit pas sans intervention de l'Etat. Cette intervention de l'Etat se justifie par sa responsabilité quant à la bonne gestion des affaires publiques pour un profit maximal des populations à tous les niveaux. Cela se manifeste à l'égard des collectivités locales non seulement par les appuis budgétaires, mais aussi et surtout par un système de contrôle administratif. Ce contrôle, est exercé par les représentants de l'Etat qui exercent une diversité de contrôle : contrôle de légalité, le contrôle spécifique sur les finances et un contrôle technique. Les préfets, sous-préfets sont les représentants de l'Etat auprès des collectivités locales dans leurs ressorts respectifs. Le préfet pour la commune urbaine et le sous-préfet pour la commune rurale. L'Etat exerce donc un contrôle sur les autorités locales dans les cas et selon les procédés que la loi prévoit expressément<sup>872</sup>. Il s'applique aux organes des collectivités locales (conseils communaux, ruraux et leurs exécutifs), aux décisions et aux actes de ces organes, et aux modalités de leur exécution. Il ne porte que sur la légalité et non sur l'opportunité. Ce contrôle n'implique pas également la subordination hiérarchique des organes décentralisés et ne doit pas entraver la libre administration des collectivités locales<sup>873</sup>.

Dans la pratique, le contrôle de la légalité est diversement exercé. En 2011, le Président de la République a dissous cinq conseils communaux sans qu'une décision de justice soit rendue au préalable condamnant le tiers au moins des membres de chacune des collectivités<sup>874</sup>. Ce qui peut s'analyser comme une violation de la loi. C'est une mauvaise gestion et l'expiration du mandat, qui constituent les motivations officielles de ces dissolutions. Toutefois, la mauvaise gestion attestée par l'Administration et non par une juridiction compétente ne peut justifier l'expiration du mandat. En plus, la loi qui est du reste impersonnelle et générale, devrait en principe s'appliquer aux 38 conseils communaux de la

---

<sup>872</sup> Voir le code des collectivités locales de 2006 en son chapitre VI.

<sup>873</sup> Voir en particulier l'article 68 du code des collectivités locales de la Guinée.

<sup>874</sup> Il s'agit des conseillers communaux de Kankan, Kaloum, Ratoma, Kaloum etc. Cela a fait l'objet d'une dénonciation de la part de l'opposition. Voir, GUINEE, projet de rapport final du cadre de dialogue politique inclusif, Salle des actes du Palais du Peuple, 22 février 2012, 16 p.

Guinée<sup>875</sup>. Ceci n'est pas un précédent, car le Général Lansana CONTE en 1998 a dissous les conseils communaux de Kissidougou et de Kankan. Bien qu'en la matière la dissolution relevait du Président de la République, il n'existait aucun motif valable<sup>876</sup>. De surcroît, conformément à l'article 32 de l'ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990, portant organisation et le fonctionnement des communes en République de Guinée, il devrait être procédé à l'élection des nouveaux conseils avant trois mois après la dissolution. Mais, les délégations spéciales qui y ont été installées sont restées jusqu'aux élections communales prochaines<sup>877</sup>.

En matière de contrôle des actes par les représentants de l'Etat, il y a en effet une pratique qui privilégie la concertation entre élus locaux et les représentants de l'Etat. L'inconvénient immédiat est que cette situation renforce le rôle du préfet au détriment du juge qui de ce fait, ne peut connaître des cas de violation de la règle de droit. Il n'est pas rare de voir une préfecture s'adresser au ministère en charge des collectivités locales dans un cas d'appréciation d'un acte administratif émanant d'une autorité locale. D'ailleurs dans certains cas, le contrôle de légalité n'est vraiment pas exercé en toute sérénité<sup>878</sup>.

Il faut noter, spécifiquement à propos du contrôle de la légalité des actes locaux, l'existence d'éléments qui ne facilitent pas la mise en œuvre d'un contrôle de légalité par le représentant de l'Etat en Guinée ; contrôle dont dépend l'intervention du juge. Il s'agit de la non transmission ou du retard dans la transmission des actes par les collectivités locales. Le non accomplissement de ces formalités par les acteurs pose le problème de la mise en œuvre du contrôle de légalité<sup>879</sup>, notamment le déroulement du processus du contrôle jusqu'à son terme devant le juge. Les recours, lorsqu'ils existent, sont d'ailleurs davantage le fait de particuliers que des représentants de l'Etat qui préfèrent mettre en avant leur fonction de

---

<sup>875</sup> En réalité les délégations spéciales constituées ne sont que des membres dévoués à la cause du parti au pouvoir, le RPG en prélude aux élections législatives. Car en Guinée les collectivités communales sont de véritables viviers électoraux. *Ibid.*, p.6.

<sup>876</sup> Le motif serait du refus de l'accueil que ceux-ci n'ont pas réservé à la hauteur de son rang pendant ses tournées à l'intérieur. Ces maires ont été également qualifiés de saboteurs de la politique du Gouvernement central. V. Rapport national de la Guinée sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, *Op. cit.*, p.12.

<sup>877</sup> *Ibid.* p. 21.

<sup>878</sup> Il n'existe aucun rapport, aucun précédent en la matière. V. *Ibid.*

<sup>879</sup> PNUD et le Secrétariat National au Renforcement des Capacités, programme national de renforcement des capacités de gouvernance, février 2002, p. 42

conseiller<sup>880</sup>. Ce qui nous fait évoquer la prépondérance du dialogue dans les rapports entre représentants de l'Etat et élus locaux en Guinée face à la régulation administrative du contrôle de légalité en France<sup>881</sup>. Les premières années de mise en œuvre du dispositif de contrôle des actes locaux montrent des insuffisances. Le Gouvernement n'a jamais établi et publié de rapport sur le contrôle de légalité pour permettre des améliorations<sup>882</sup>.

Au total, on peut affirmer que les mécanismes juridiques mis en place, d'apparence novateurs, n'ont finalement, pour le moment, que peu de conséquences sur l'équilibre des relations Etat-collectivités locales. L'essentiel se faisant sous forme de « concertations » entre les services préfectoraux et les collectivités locales<sup>883</sup>. On peut également noter, avec regret, que le juge habilité à intervenir comme arbitre dans le processus de décentralisation, n'a pas eu à connaître depuis 2006, date d'entrée en vigueur du nouveau code des collectivités locales, du contentieux de la décentralisation<sup>884</sup>. Cette absence remarquable de la jurisprudence peut être appréhendée à partir de l'inaction du représentant de l'Etat dans le contrôle des actes des collectivités locales. On retiendra on définitive, comme le fait observer Ismaila Madior FALL à propos du contrôle des actes des collectivités locales au Sénégal que « *si du point de vue quantitatif les actes les plus nombreux sont dispensés de tout contrôle a priori et son soumis au principe de l'exécution de plein droit, il y a lieu de noter que du point de vue qualitatif, des actes déterminants pour la libre administration des collectivités locales demeurent encore soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle* »<sup>885</sup>.

Si du point de vue théorique, les avancées observées dans le processus de décentralisation bouleversent, au moins en apparence<sup>886</sup>, le droit antérieur, en pratique, elles se heurtent à l'illégalité, l'immobilisme de l'Administration et des structures économiques. Les conditions d'accomplissement de la décentralisation amènent à considérer, comme le

---

<sup>880</sup> Un préfet disait à propos, « *Nous faisons beaucoup de pédagogie* », ce qui dénature le contrôle et lui ôte tout son sens, v. MRAFP, Analyse des forces et faiblesses de l'Administration publique guinéenne et propositions de piste d'amélioration, retraite Fria, du 03 au 09 août 2008, p. 5.

<sup>881</sup> JC. HELIN, « la régulation administrative du contrôle de légalité et le droit », *R.F.D.A.*, 1987, pp. 765 et s.

<sup>882</sup> MRAFP, Analyse des forces et faiblesses de l'Administration publique guinéenne et propositions de piste d'amélioration, *Op. cit.*, p. 9.

<sup>883</sup> A ce sujet, cette réflexion d'un préfet : « *nous faisons beaucoup de pédagogie* » résume parfaitement la situation. Voir *Horoya*, hebdomadaire gouvernemental d'information générale, n° 4, du 25 février, 2009.

<sup>884</sup> PNUD et le Secrétariat National au Renforcement des Capacités, programme national de renforcement des capacités de gouvernance, *Op. cit.* p. 25.

<sup>885</sup> Il s'agit des budgets, plans, marchés publics, engagement financiers etc. V. I. M. FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », déjà cité, p. 79.

<sup>886</sup> La Constitution du 07 mai 2010 a institué un haut conseil des collectivités locales, avec la régionalisation. Ce qui constitue certes du point de formelle un recule de la décontraction.

souligne R. CHAPUS, que « *contrairement à la déconcentration, la décentralisation peut fort bien, tout en étant instituée dans les textes, n'avoir guère d'effectivité* »<sup>887</sup>.

Sur la base de ces constats, il faut souligner la nécessité de renforcer la capacité des acteurs en matière de contrôle de légalité et la nécessité de renforcer la décentralisation. La perception de la réforme de décentralisation tend à être souvent réduite à la vision administrative qui peut être assimilée à la déconcentration des services de l'Etat. Ces services déconcentrés tendent à exercer une forte mainmise sur les collectivités décentralisées et leurs décisions. Il convient donc de parvenir à une application correcte du texte qui régit le contrôle des collectivités locale, qui reste la seule opportunité en vue de combler les lacunes et la mauvaise gestion souvent perpétrée par les autorités décentralisées qui dans certains cas couvent une certaine incompétence.

Par ailleurs, dans l'ensemble, le contentieux administratif et l'Etat de droit se trouvent dans une situation de léthargie.

## **SECTION II : LA LETHARGIE DU CONTENTIEUX ET DE L'ETAT DE DROIT**

Le problème de l'organisation du contentieux administratif en Guinée dépasse la recherche exclusive d'une simple modalité de sanction de la violation du droit par l'Administration. Si les méthodes et techniques du juge<sup>888</sup> en matière de procédure contentieuse, ont une influence négative ou positive sur le développement quantitatif du droit administratif, celles qui sont employées dans l'examen des questions de fond posées par les litiges administratifs ont des incidences sur la qualité du droit administratif. Leur étude permet de vérifier si le juge exerce une fonction normative et, le cas échéant, comment il s'y prend.

---

<sup>887</sup> V. René CHAPUIS, *Droit administratif général*, édit. Montchrestien, T1, 2001, p. 369. Par ailleurs, Au niveau local, le modèle de « bonne gouvernance » mis en avant par les institutions internationales, se traduit par la volonté de rendre l'Etat plus proche des citoyens. En fait, la décentralisation politique doit s'accompagner d'un progrès de la démocratie afin d'améliorer la gestion des affaires locales. Elle suppose donc une participation politique réelle des différents groupes sociaux. La gouvernance, concept protéiforme, désigne pour le PNUD, « *les relations complexes, procédés, relations et institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations et ajustent leurs divergences* ». v. PNUD, 1999, cité par M-Ch. MEININGER, *Gouvernance : concept et application*, sous la direction de J. COKERY, Ed. I.I.S.A., p. 315. Voir également à ce propos, A. POUILLAUDE, *La bonne gouvernance, dernier né des modèles de développement*, centre d'économie du développement, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 1999 ; C. HEWITT, « Du bon usage du concept de gouvernance » in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1995, pp. 109-118.

<sup>888</sup> La professeure Ndeye Madjigene NDIAYE, démontre de manière éclairante, la question des techniques et méthodes du juge sénégalais. v. Ndèye Madjiguène F. DIAGNE, *Méthodes et technique du juge en droit administratif sénégalais*, Thèse de doctorat d'Etat en droit, UCAD 1995, 518 p.

C'est donc de la création du droit par le juge qui est ainsi posée. L'évolution du droit administratif ne peut se faire sans la jurisprudence qui serait, selon certains auteurs, soit le seul procédé possible, soit la meilleure technique<sup>889</sup>. Suivant cette logique, la jurisprudence est, par exemple le seul procédé pour régler un problème posé devant le juge administratif, lorsqu'il s'agit des règles délimitant la compétence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires. En Guinée, l'organisation du contentieux administratif s'inscrit dans la mise en œuvre d'une conception plus générale du droit et de la justice. C'est pourquoi l'examen minutieux du contentieux montre qu'il est en retrait, à travers son manque d'épanouissement (Paragraphe I) et la conception restrictive empreinte de l'étiollement du contentieux administratif (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : Le contentieux en manque d'épanouissement**

L'organisation juridictionnelle a été gouvernée par l'idée de rationaliser et de simplifier. La loi organique 91/08/CTRN portant statut de la Cour suprême, met en œuvre le principe de l'unité de juridiction combiné à celui du particularisme du droit applicable à l'Administration. Il ne semble pas que l'épanouissement du contentieux administratif soit particulièrement favorisé ni par l'organisation, ni par les règles de compétence, ni par le régime de la saisine des juridictions statuant en matière administrative. L'absence de juridiction administrative spécialisée a certainement freiné durablement sa croissance, même si, à court terme, elle pouvait se justifier par une volonté de simplification et d'économie. D'une façon générale, les résultats du contrôle juridictionnel en Guinée sont et demeurent très minces, voire inexistant. La jurisprudence administrative guinéenne accentue l'étiollement du contentieux administratif. Une étude sur les données quantitatives (A) et qualitatives (B) le confirme.

#### **A : Les données quantitatives**

En ne considérant que le volume des affaires tant au niveau du recours pour excès de pouvoir qu'à celui du plein contentieux, on se rend bien vite compte que le juge administratif guinéen est en chômage déguisé. Ainsi, en 2007<sup>890</sup>, on dénombrait dix (10) recours en contentieux administratif dont aucun pour le plein contentieux. Par contre, soixante quatre

---

<sup>889</sup> KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, Op. cit. p. 3.

<sup>890</sup> Voir le Bulletin trimestriel n°2007/02 de la Cour Suprême.

(64) affaires ont été rendues par la chambre civile, pénale, commerciale et sociale et sept (7) affaires réglées par les chambres réunies. Sur les dix recours en annulation, seuls deux ont été déclarés recevables au fond<sup>891</sup>.

Une représentation graphique pouvait nous démontrer avec éclat le poids de la conjoncture politique nationale sur les recours contentieux. Plus précisément, elle mettrait en évidence que les périodes durant lesquelles justement le pouvoir est quasi-vacant et l'autorité affaiblie, constituent des temps de libération où les citoyens, n'ayant plus rien à craindre des gouvernants, ont le courage ou peut-être le plaisir de déférer les actes de l'Administration devant le juge, sans que le juge ne jouisse de la plénitude de son indépendance. Ainsi, jusqu'en 2004, les affaires étaient très peu importantes ; le pouvoir personnel du Général Lansana CONTE, appuyé par un parti dominant, rendait les recours aléatoires.

A partir du coup d'Etat du 23 décembre 2008, un Gouvernement militaire fut institué. Sa première année d'exercice du pouvoir a été marquée par la suspension de la Constitution et dissolution des institutions républicaines dont naturellement la Cour Suprême<sup>892</sup>. L'austérité et la remise en ordre des affaires de l'Etat, à partir de cette période, donnaient au justiciable le même sentiment de crainte et de méfiance vis-à-vis de la justice administrative que sous le régime défunt. Ainsi de 2008 à 2009, les militaires, gouvernaient avec une main de fer ; les recours continuaient leur fléchissement. Vers la fin de la transition, un Gouvernement mixte composé de civils et militaires avec un chef de Gouvernement civil a été mis en place. Cette nouvelle donne, n'a pu permettre à la jurisprudence de remonter la pente. Elle a plutôt favorisé les recours parallèles. Le poids du pouvoir politique sur l'indépendance du juge peut également être démontré, notamment en s'appuyant sur une représentation graphique des rejets et des annulations durant les vingt ans considérées<sup>893</sup>. Faute d'une systématisation de la jurisprudence nous constatons à travers les différents arrêts disponibles de 1993, 2002 et 2007, que les rejets sont quasi systématiques. En revanche, les annulations et les condamnations sont timides et se compte au bout du doigt.

---

<sup>891</sup> Arrêt n° 04 du 18 mai 2007, CCACS affaire *madame Hadja Aissatou Kouyaté C. les arrêtés n°98/7862/MUH du 7 octobre 1999 et n°99/5639/ MUH du 20 octobre 1999 du MUH et l'arrêt n° 05/du 18 mai 2007* ; CCACS, dans l'affaire *Monsieur Leandre Dah Gounon contre l'arrêté n°2002/6474/MUH* .

<sup>892</sup> Voir, la Déclaration n°001 du Conseil National pour Démocratie et le Développement (CNDD) du 23 décembre 2008.

<sup>893</sup> Il s'agit de la période de 1991 à 2012.

L'élection d'un premier Président de la République démocratiquement élu en décembre 2010 semble donner la voie à une renaissance du contentieux administratif voire une révolution avec le plein contentieux qui vient de signer sa première jurisprudence à travers l'arrêt n°85 du 06 mars 2012 *Boubacar Barry C. Ministère de la justice et des droits de l'Homme*. En effet, on peut dire que le citoyen, guinéen, recherchait une époque tout agréable où il soit le plus libre et le plus aidé. Il n'y a donc plus de doute : le pouvoir politique pèse sur le contrôle juridictionnel parce qu'il détermine l'attitude à la fois du juge et du justiciable. Et ce poids est d'autant plus lourd quand on se trouve en face du parti dominant. La démonstration est fournie par les statistiques partielles du recours pour excès de pouvoir de la première section de la Cour Suprême de la Guinée pour la période allant de 1990 à 2010.

Plus précisément au niveau du contentieux local, le juge de la légalité des actes des collectivités locales n'est pas saisi même par celui qui y est habilité expressément par la loi, à savoir le représentant de l'Etat<sup>894</sup>. Parfois, il n'est exercé que par une couche privilégiée des administrés urbanisés, mais encore les recours sont quasiment dirigés contre les actes de l'administration centrale<sup>895</sup>. Alors que les plus attaquables se situent à un niveau de l'administration locale ou territoriale, ainsi que des établissements publics<sup>896</sup>. Il y a lieu de faire remarquer une progression quantitative des recours avec une forte prééminence du contentieux du droit de l'urbanisme qui l'emporte sur les trois quart<sup>897</sup>. Il n'existe aucun contentieux relatif aux libertés publiques<sup>898</sup>. Que faut-il retenir des données qualitatives ?

### **B : Les données qualitatives**

Les faiblesses de la justice et les manquements de l'Etat ne sont pas de nature à encourager l'utilisation des services des cours et tribunaux, qui sont de surcroît influencés dans leur prise de position par l'Etat dans les 92,68% des cas<sup>899</sup>. Plusieurs autres institutions

---

<sup>894</sup> PNUD et le Secrétariat National au Renforcement des Capacités, programme national de renforcement des capacités de gouvernance, *Op. cit.* p. 41.

<sup>895</sup> MRAFP, Analyse des forces et faiblesses de l'Administration publique guinéenne et propositions de piste d'amélioration, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>896</sup> *Ibid.*

<sup>897</sup> PNUD et le Secrétariat National au Renforcement des Capacités, programme national de renforcement des capacités de gouvernance, *Op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>898</sup> *Ibid.*

<sup>899</sup> Kefing KONDE, KUYU Camille et Etienne Le ROY, « Demandes de justice et accès au droit en Guinée », *droit et société*, n°51/52, 2002, pp. 383-393.

interviennent donc et se substituent régulièrement aux cours et aux tribunaux<sup>900</sup>. Les recours contentieux ne sont pas limités seulement dans leur nombre; ils le sont également dans leur objet. Le plein contentieux est très faible pour ne pas dire inexistant. L'explication provient de la non saisine du juge par les requérants et les hésitations du juge à appliquer la théorie de la responsabilité de la puissance publique. Le contentieux de l'annulation est à son tour, limité en un certain point de vue il n'intéresse que le droit de l'urbanisme, accessoirement le pouvoir réglementaire des autorités administratives inférieures. En Guinée, les actes du Président de la République attaqués devant la juridiction administrative sont quasi absents. Suivant la jurisprudence guinéenne on ne dénombre que deux arrêts l'un en 1997 et l'autre en 2007<sup>901</sup>.

L'analyse attentive de l'activité jurisprudentielle en matière de REP révèle que la politique de la protection des droits des administrés doit évoluer à cause de son incohérence. Au début, avec l'avènement de la démocratie en 1991, le juge a adopté une attitude à la fois timorée, rigoureuse et conservatrice. Par exemple en 2002, dans l'affaire *Union Nationale pour la prospérité*, il a rejeté le recours au motif que la lettre attaquée n'avait pas été communiquée dans le délai et dans la forme prescrite par la loi<sup>902</sup>. Par contre, le juge de la Cour suprême a exceptionnellement infléchi substantiellement sa rigueur dans l'appréciation des motifs d'irrecevabilité du REP dans l'affaire *Fatou condé et Aissatou Sylla*<sup>903</sup>, malgré qu'il ait relevé le non paiement de la caution, il a accepté néanmoins d'examiner le fond de l'affaire. Mais dans son arrêt n°001 du 9/01/2002/CCACS relatif à l'affaire *Mohamed Taleb Jaffal c/ MUH*, la Cour, en décidant en la forme détermine que le pourvoi n'a pas été précédé d'un recours gracieux. Or, en Guinée, aucun texte n'impose le recours administratif préalable en matière de contentieux administratif. Ce recours reste facultatif ainsi qu'il ressort de l'article 102, al. 4 du statut de la cour suprême qui dispose ainsi, « *Toutefois, avant de se pourvoir contre une décision administrative, les intéressés peuvent présenter dans le délai de*

---

<sup>900</sup> C'est le cas de la police et de la gendarmerie, dont les agents sont considérés par la population comme des « *rançonners publics et autorisés* ». Outre la police et la gendarmerie, les autres auxiliaires de justice, les plus sollicités sont les préfets et sous-préfets, le conseil islamique, les maires et les groupes politiques, les corporations et syndicats. Il convient de noter qu'il n'y a pas de logique préétablie dans les recours à ces institutions. Ils sont fonctions des cas de conflit et de leur fréquence, de la présence ou de l'absence sur les lieux des institutions compétentes, et de la possibilité d'y avoir accès. *Ibid.*, p. 3.

<sup>901</sup> Nos recherches dans les différents bulletins trimestriels disponibles ne révèlent que deux cas : l'affaire C.S., 18 mai 2007, *Héritiers de feu Madeleine Cole C/ Le décret D/2003/100/PRG/SGG. CS, 18 mai 2007*. En 1997 on dénombre aussi qu'un seul, il s'agit de l'affaire, C.S., *Héritiers feu Mamadi Camara C/ Décret n°97/299/PRG du 31/12/1997*.

<sup>902</sup> V. Arrêt n°001/CCACS, du 1<sup>er</sup> mai 1993, *Ministère de l'intérieur et de la sécurité C./ Union Nationale pour la Prospérité*, Bull. Trimestriel, Cours suprême, n° 2002/ 1, p. 55.

<sup>903</sup> V. Arrêt n°1/CCACS, du 09 janvier 2002, *Ministère de l'urbanisme et de l'habitat C/ Dames Fatou Condé et Aissatou Sylla*.

*recours pour excès de pouvoir, un recours administratif hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision. (...) ».*

Il n'existe donc pas une tendance uniforme qu'emploie le juge administratif guinéen suivant l'évolution jurisprudentielle. En matière de contrôle de la violation de la loi, ce n'est pas le nombre élevé de décisions concernant ce vice qu'il faut retenir, mais le caractère superficiel des méthodes employées. C'est dans ce domaine que le juge guinéen fournit le moins d'efforts parce qu'en général un simple raisonnement syllogistique lui suffit. Le contrôle effectué par le juge guinéen de l'excès de pouvoir apparaît, en fin de compte comme un contrôle dont l'appréciation ne peut être uniforme. Cette appréciation varie selon le problème juridique considéré et selon l'objectif du juge. Satisfaisant dans quelques uns de ces aspects, il est critiquable dans certains autres. L'apport du juge à la construction du droit administratif de la légalité est fonction de ces différentes situations. Cet apport est par ailleurs subordonné à la prise de conscience, par le juge, de sa place et de son rôle dans le système juridique. Certaines décisions étudiées ont révélés que l'élaboration d'un droit jurisprudentiel en matière de contrôle de la légalité n'était pas impossible à condition que le juge fasse preuve de plus de rigueur et de moins de timidité face à l'Administration.

Quoi qu'il en soit, l'évolution du contrôle du juge du plein contentieux est plus lente que celle du juge de l'excès de pouvoir. Le plein contentieux, jusqu'ici, ne peut être retenu qu'à travers l'arrêt de la Cour d'appel du 06 mars 2012 dans *l'affaire Boubacar Barry C. Ministère de la justice et des droits de l'Homme*. D'ailleurs ce constat est partagé par la doctrine guinéenne<sup>904</sup>. Pour Alia DIABY, « *Cet arrêt est de mémoire de juriste l'un des rares à condamner l'Etat pour faute. Tout son intérêt est là*<sup>905</sup> ». Selon cet auteur, ce célèbre arrêt qui a pour la première fois contribué à « *désacraliser l'Etat* » constitue une illustration évidente d'une exigence de l'Etat de droit, celui dans lequel l'Etat et ses démembrements techniques et territoriaux et les particuliers sont soumis au droit dans leurs activités. La singularité de cet arrêt est mise en évidence par le juge lui-même dans le paragraphe 2 de sa décision. « *Il y a lieu de souligner qu'une telle action est intentée pour la première fois devant les juridictions*

<sup>904</sup> Alia DIABY « Quelques observations désobligeantes à propos de l'arrêt de la CA du 06 mars 2012 : *Boubacar Barry C. / Ministère de la Justice et de Droits de l'Homme* », *Revue de la faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Sonfonia Conakry*, juin 2012, p. 151. Voir aussi M. T. ZOGBELEMOU, « La responsabilité du service public de la justice en Guinée, d'après l'arrêt n°85 du 06 mars 2012 de la Cour d'Appel de Conakry dans l'affaire *Boubacar Barry contre Ministère de la justice et des droits de l'homme* », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.C*, n°3, janv. 2013, pp. 91-108.

<sup>905</sup> Alia DIABY, « Quelques obligations désobligeantes à propos de l'arrêt de la CA du 06 mars 2012 : *Boubacar Barry C. / Ministère de la Justice et de Droits de l'Homme* », article déjà cité, p. 151.

guinéennes ». C'est donc un arrêt qui « *brille par son résultat* », c'est à dire la condamnation de l'Etat. Non seulement il était important d'un point de vue symbolique que l'Etat soit condamné, mais aussi que tout argument empêchant cette condamnation soit écarté<sup>906</sup>. Outre la jurisprudence sénégalaise dans *l'affaire Sebatou N'Dour* dont elle s'est aussi inspirée<sup>907</sup>, le fondement juridique de la responsabilité établie par la Cour d'appel de Conakry à la charge de l'Etat est à la fois interne et international<sup>908</sup>.

La condamnation de l'Etat guinéen par la cour d'appel de Conakry pour dommage<sup>909</sup> causé par le mauvais fonctionnement du système judiciaire appelle deux observations. En premier lieu il s'agit d'une condamnation directe de l'Etat, institution administrative dotée de la personnalité morale : le ministère de la justice en charge de gestion de l'appareil judiciaire. En second lieu, la cour d'appel n'a pas précisé l'imputabilité précise de la responsabilité encourue au sein de l'appareil judiciaire. Ainsi, en l'absence d'une législation spécifique en la matière en Guinée, la Cour d'appel a qualifié l'arrestation et la détention illégale de cas de fonctionnement défectueux du service public de l'Etat. Il était question de vérifier si le service incriminé a normalement fonctionné ou s'il y a eu une imperfection dans son fonctionnement. Cette première condition qui repose sur l'idée de standard met en cause les notions d'anormalité et de défectuosité.

Un fonctionnement anormal du service public est en principe un fonctionnement défectueux. L'adjectif défectueux fait partie des termes que le professeur RIALS considère

---

<sup>906</sup> *Ibid.*

<sup>907</sup> La Cour d'appel a visé l'arrêt n°352 du 27 juillet 1979 de la chambre civile et commerciale de la Cour d'appel de Dakar dans l'affaire *Sebatou N'Dour c/ l'Etat Sénégalais*. L'arrêt ayant fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour suprême du Sénégal, c'est l'arrêt de cette haute juridiction qui a donné lieu à cette jurisprudence célèbre. Par ailleurs, les faits et les solutions sont différents de ceux contenus dans la jurisprudence guinéenne en l'espèce. Contrairement au sieur Boubacar Barry, Monsieur Seybatou N'Dour a été régulièrement arrêté, détenu et jugé avant d'être libéré ; la responsabilité de l'Etat sénégalais a été retenue sur la base du risque, donc une responsabilité sans faute, pour détention préventive injustifiée sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques. V. N. M. F. DIAGNE, *Les méthodes et les techniques du juge en droit administratif sénégalais*, thèse, UCAD, 1995, pp. 451 et s. Voir aussi la doctrine guinéenne, Alia DIABY, « Quelques observations désobligeantes à propos de l'arrêt de la cour d'appel du 06 mars 2012 : *Boubacar Barry c/ Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme* », *Op. cit.* pp. 151 et s. ; Maurice Togba ZOGBELEMOU, « La responsabilité du service public de la justice en Guinée, d'après l'arrêt n° 85 du 06 mars 2012 de la Cour d'appel de Conakry dans l'affaire *Boubacar Barry contre Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme* », déjà cité, p. 9.

<sup>908</sup> *Ibid.* pp. 1 et s.

<sup>909</sup> Pour les faits reprochés dans la cause à l'Etat et qui constituent une infraction pénale (attentat à la liberté), le législateur guinéen a opté pour la réparation pécuniaire sur la base d'une évaluation journalière forfaitaire. Aussi le juge d'appel a alloué à sieur Boubacar Barry la somme de 555.100.000 GNF (au lieu des 100.000.000 GNF du juge de première instance) pour réparer les souffrances physiques, les troubles dans les conditions d'existence et la douleur morale consécutifs à sa longue et illégale privation de liberté.

comme « *de purs instruments de mesures(...) eux même étalonnés en termes de normalité* »<sup>910</sup>. Il appartient ainsi au juge de mesurer dans chaque cas d'espèce, l'écart entre ce qui aurait dû être et ce qui a effectivement été. Cette mesure du comportement du service ne suffit cependant pas pour caractériser la faute. Il est ensuite nécessaire que le fonctionnement défectueux du service public présente un certain degré dont l'appréciation varie en fonction des activités de l'Administration. Cela signifie que tout fonctionnement défectueux du service public n'est pas constitutif de faute. Le problème se pose dès lors de savoir quel types d'appréciation adopter dans ce cas. Faut-il se fonder sur l'appréciation *in concreto* qui permet de partir des « *habitudes de diligence du service* »<sup>911</sup> pour affirmer que le comportement de ce service est constitutif ou n'est pas constitutif de faute ou sur l'appréciation *in abstracto* selon laquelle le juge fait référence à un type unique et abstrait sans tenir compte des circonstances propres de chaque espèce<sup>912</sup>.

Dans la motivation de sa décision sur le fond, la Cour d'appel a caractérisé les faits constitutifs de la faute<sup>913</sup>, engageant ainsi la responsabilité de l'Etat<sup>914</sup> au regard des normes internationales et nationales, donc une appréciation *in abstracto*. Elle s'est donc largement inspirée d'un des divers régimes de responsabilité organisé en France, notamment le fonctionnement défectueux du service public de la justice.<sup>915</sup> Tous ces problèmes de méthodes et de techniques indiquent clairement que le juge administratif maîtrise encore difficilement le droit dont il est appelé à faire application. Mais cela n'aurait aucune conséquence sur les chances de développement et de perfectionnement du droit administratif s'il ne s'y ajoutait, et de façon coupable, certaines habitudes ou pratiques susceptibles de se retourner contre le justiciable et contre le juge lui-même<sup>916</sup>.

---

<sup>910</sup> S. RIALS, *Le juge administratif français et la technique du standard*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 77.

<sup>911</sup> Voir la note du professeur HAURIOU sous CE 10 février 1905, *Tomaso-Grecco*, Sirey, 1905, III, 113.

<sup>912</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>913</sup> Il s'agit alors d'une responsabilité pour faute. La faute commise consiste en l'arrestation et la détention sans être entendu par un juge, sans avoir été inculpé du crime de meurtre qui avait motivé son interpellation : ainsi s'explique que le sieur Boubacar Barry ait été libéré le 13 août 2008 sur simples instructions du Procureur Général près la Cour d'appel de Conakry.

<sup>914</sup> M. T. ZOGBELEMOU, « La responsabilité du service public de la justice en Guinée, d'après l'arrêt n°085 du 06 mars 2012 de la CA de Conakry dans l'affaire *Boubacar Barry contre Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme* », déjà cité, p. 6 et s.

<sup>915</sup> Ainsi en France, la responsabilité de l'administration peut être engagée en cas de : détention injustifiée pour cause d'erreur judiciaire ou constatée par une ordonnance de non-lieu ou une décision d'acquittement ou de relaxe après plusieurs semaines ou mois d'emprisonnement ; le fonctionnement défectueux du service public de la justice. V. DEBBASCH (J.C.), RICCI (J.C.), *Contentieux administratif*, Précis Dalloz, 7<sup>ème</sup> éd. 1999, p. 45 ; PACTEAU (B.), « Le contrôle de l'administration, le contrôle par une juridiction administrative, la conception française d'un contentieux administratif », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp.91-105.

<sup>916</sup> Quelques pratiques dans le contexte guinéen, méritent d'être dénoncées : c'est le fait d'adresser des injonctions à l'Administration, d'omettre de statuer sur toutes les conclusions ou de statuer au-delà des dites conclusions.

C'est pourquoi, le droit administratif français doit être appliqué avec circonspection dans nos Etats. Les constructions jurisprudentielles surtout doivent être reçues avec un esprit critique parce qu'elles sont relatives.

Malheureusement, il faut se rendre à l'évidence, le juge guinéen prend en son compte toutes les théories du droit administratif français, figeant d'un certain point de vue le droit de l'Administration et défigurant, par suite d'interprétation particulière certains de ces éléments fondamentaux. Si dans l'affaire *Boubacar Barry C./ l'Etat guinéen*, l'action en réparation engagée par le requérant l'a été sur le plan civil. De ce point de vue, si le tribunal a fondé sa décision uniquement sur les conventions internationales en matière de droits de l'homme et la Constitution guinéenne, la Cour d'appel, elle, y a ajouté les dispositions du code pénal guinéen. Ainsi, sans déclarer expressément écarter l'application du droit civil, le juge a reconnu un droit spécial pour retenir la responsabilité de l'Etat pour cause de préjudice résultant d'un dysfonctionnement de l'administration judiciaire. Dans le cas d'espèce, la création et la gestion directe du service public de la justice par l'Etat justifie la soumission à un régime juridique spécifique, et ce d'autant qu'étaient en cause des libertés publiques, le droit à la sûreté personnelle et le droit à un procès équitable consacrés par les constitutions guinéennes de 1990 et 2010, la charte africaine des droits de l'homme et des Peuples de 1981 et la Déclaration Universelles des droits de l'Homme de 1948<sup>917</sup>.

L'émergence d'une justice qualifiée et statutairement souveraine s'avère nécessaire pour que puisse éclore, s'émanciper, se développer et s'enrichir un droit administratif et une justice administrative digne de ce nom. La qualité de l'œuvre jurisprudentielle accomplie par la Cour Suprême en matière de contentieux a inspiré des critiques aussi acerbes que multiples de la part de la doctrine qui n'a pas manqué de faire état de ces insuffisances, lacune, mimétisme, scories ou limites, en même temps que d'une certaine illisibilité, sinon de son manque de fond de nature à édifier valablement les justiciables ou les professeurs de facultés de droit<sup>918</sup>. En effet, si l'on se référait à l'opinion éclairante exprimée par le professeur

---

<sup>917</sup> Pour une analyse de ces droits, Cf. René DEGNI-SEGUI, *Les droits de l'Homme en Afrique noire francophone théorie et réalité*, 2<sup>ème</sup> éd. CEDA, Abidjan 2001, pp. 84 à 86.

<sup>918</sup> Voir DIABY Alia, « Quelques observations désobligeantes à propos de l'arrêt de la Cour d'Appel de Conakry du 06 mars 2012 : Boubacar Barry C/Ministère de la justice et des droits de l'Homme », déjà cité, pp. 151-160 ; Maurice Togba ZOGBELEMOU, « La responsabilité du service public de la justice en Guinée, d'après l'arrêt n°85 du 06 mars 2012 de la Cour d'Appel de Conakry dans l'affaire Boubacar Barry contre Ministère de la justice et des droits de l'homme », déjà cité, pp. 91-108.

Francis-Paul BENOIT qui, affirme que le problème se pose dans les termes suivants : « *Il s'agit d'opter entre l'unicité de juridiction avec absence de droit administratif valable, ou la dualité de juridiction assortie de quelques difficultés de compétence, mais source d'un droit administratif efficace. Le choix est à faire entre l'inefficacité dans la simplicité, ou l'efficacité assortie d'une certaine complexité* »<sup>919</sup>.

Les fortes poussées contemporaines de la demande sociale globale, traduites en termes de justice, exigeant pertinence et célérité, et donc un fort coefficient de compétence professionnelle, rend nécessaire la spécialisation des hommes dans les matières ou disciplines de leur métier. Le juge administratif doit donc être spécialisé en droit public. Le recrutement initial et la formation professionnelle permanente doivent être définis et appliqués objectivement, en même temps que serait dessiné un profil de carrière conçu à cet effet pour ceux qui s'y destinent. Un professionnel indépendant et impartial, tel que doit l'être un juge administratif, il serait anormal que les conditions de son recrutement ou de ses promotions ne soient pas soumises à l'aune de l'impartialité. Nous avons déjà démontré qu'en Guinée, le juge administratif n'est guère spécialisé, (même, curieusement en ce qui concerne la chambre administrative), ni par sa formation spécifique, ni par ses titres universitaires, ni par son cursus professionnel, sa carrière se trouvant gérée dans les mêmes conditions qu'un magistrat pénaliste ou civiliste, ou que toute autre personne ne pouvant se prévaloir de la moindre spécialisation, même pas de celle du « *droit à la paresse* » comme le dit prosaïquement M. SALL<sup>920</sup>. Ce qui est préoccupant, c'est qu'il ne s'agit point de quelques oublis de vérification des qualifications particulières à l'occasion de nominations, mais d'une attitude de prévention même vis-à-vis du coefficient « *spécialisation* ». D'autres facteurs entraînent le déclin du contentieux et de l'effectivité du droit il s'agit notamment de la conception restrictive empreinte de l'étiollement du contentieux administratif.

## **Paragraphe II : La conception restrictive de la matière administrative empreinte de l'étiollement du contentieux administratif**

La procédure administrative contentieuse n'échappe pas au formalisme qui caractérise toute organisation du débat contentieux. Chargé de trancher entre des prétentions opposant

---

<sup>919</sup> Francis-Paul BENOIT, cité par E. Mansour TALL, « La problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique de l'Ouest : l'exemple du Sénégal », ouvrage déjà cité, p. 13 et s.

<sup>920</sup> Mamadou SALL, « Conseil d'Etat du Sénégal », in *les cahiers de l'Association Ouest Africaines des Hautes Juridictions Francophones, les acte du colloque de Cotonou 14-16 mai 2002*, p. 136.

des parties inégales, le juge guinéen n'a pas atténué ce formalisme dans un souci de libération de la procédure. La viabilité du droit administratif dépend en effet de l'efficacité des juridictions chargées de contrôler l'activité administrative. Tout se pose en termes de formalisme excessif dans la procédure et le juge, par ce formalisme de trop contribue à son propre isolement (A), mais c'est aussi l'imperfection des voies d'exécution et d'effectivité de l'Etat de droit (B) qui entraîne l'étiollement du contentieux.

### **A : Le formalisme excessif et les difficultés dues à la nature des recours**

La justice moderne<sup>921</sup> est une option délibérée de la grande majorité des pays d'Afrique francophone dès leur accession à l'indépendance<sup>922</sup>. Elle est organisée selon des règles de forme et de procédure identiques à celles utilisées généralement dans les pays occidentaux. Or, de telles règles nécessaires au bon fonctionnement de la justice, aussi insolite que cela puisse paraître, sont souvent ignorées de manière surprenante par les justiciables lorsqu'ils s'adressent aux juges.

En effet, le recours administratifs notamment le recours pour excès de pouvoir contre un acte quel qu'il soit, relève de la Cour Suprême et ceci est constitutionnellement consacré par l'article 113 de la Constitution du 7 mai 2010. Ainsi, la haute juridiction a l'exclusivité d'apprécier la légalité des actes administratifs quelle que soit la hiérarchie de l'auteur dans la pyramide administrative, qu'il s'agisse d'acte d'une administration centrale, déconcentrée ou décentralisée. Mieux, la procédure du REP, telle que déterminée par la loi organique

---

<sup>921</sup> Cette justice moderne que F. OST qualifie de « justice légaliste », par opposition à la justice de l'époque pré-coloniale que connaissaient les africains (justice coutumière traditionnelle) et à la nouvelle justice occidentale (justice normative-technocrate), cité par Monsieur P. Nkou MVONDO dans son intéressante étude, (La crise de la justice de l'État en Afrique noire francophone. Études des causes du « divorce » entre la justice et les justiciables, *Penant*, 1997, p.208) où il expose de manière pertinente, les réalités qui caractérisent aujourd'hui la justice en Afrique. Il nous arrivera de reprendre, dans la présente étude, quelques éléments ou exemples contenus dans son analyse, en sachant que ces divers problèmes liés à la justice en Afrique ont été traités ici et là par une bonne partie de la doctrine. V., A.B. FALL, *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique francophone*, thèse d'État, Bordeaux, 1994, pp. 169-360 ; du même auteur, « Réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », in *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997, pp. 421- 441 ; voir également R. DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays francophones*, Aupelf- Uref, p. 241-246 ; A. COULIBALY, « La rénovation de la justice en Afrique : Le rôle du juge dans la construction de l'État de droit », *R.J.P.I.C.*, 1999, p. 50 ; F. M. SAWADOGO, « L'accès à la justice en Afrique francophone : problèmes et perspectives. Le cas du Burkina-Faso », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans la communauté francophone*, éd. Aupel-Uref, 1994, pp. 295-313 ; et l'ouvrage de M. S. YONABA, *Indépendance de la justice et droits de l'homme, le cas du Burkina Faso*, éd. Plon, 1997, 265 p.

<sup>922</sup> V. K. MBAYE, « Historique de l'organisation des juridictions », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, tome V, NEA, 1982.

91/08/CTRN dans ses articles 102 et suivants, ne rend l'action accessible qu'à une minorité sociale, notamment des agents de l'Etat et des collectivités publiques et autres personnes. Elle ne peut être que l'œuvre d'une certaine couche sociale identifiable par les moyens matériels ou intellectuels dont elle dispose. Le REP, tel que conçu, titre onéreux, avec les formalités sanctionnées par l'irrecevabilité ou la déchéance, la compétence relevant de la plus haute juridiction, est loin d'être une procédure qui rapproche la justice du justiciable. Même dans la formation des juges, il est réservé à une catégorie exclusive de magistrats qui statuent définitivement en premier et dernier ressort. A la vérité, les recours sont fondamentalement élitiste à l'heure où en Guinée, la réforme administrative par la décentralisation qui la caractérise, ramène le pouvoir de décision jusqu'au niveau des conseils communaux et ruraux. A propos des conditions de la saisine du juge en matière administrative, et comme l'écrivait avec pertinence le Président BONIS, la justice ne doit pas être « *seulement un instrument au service d'une élite intellectuelle ou pécuniaire, mais de l'ensemble de la population* »<sup>923</sup>. L'accès à la juridiction doit donc être rendu d'autant plus aisé que le justiciable guinéen n'a pas, en général, la faculté de recourir commodément à un conseil s'il habite à l'intérieur, et la compétence juridique nécessaire pour diligenter lui-même une procédure.

En matière de recours de pleine juridiction, la saisine du juge est réglée par la section 1 du chapitre II de la Cour suprême statuant en matière judiciaire et administrative en ses articles 56 et suivants. Elle n'est donc ni plus, ni moins facile pour le plaideur en matière administrative qu'en matière civile ou pénale. En revanche, en matière de REP, la loi n'a pas institué de filtrage préalable obligatoire des affaires soumises à la chambre administrative. La recevabilité des REP n'est pas subordonnée à l'exercice préalable d'un recours hiérarchique gracieux tendant à faire rapporter la dite décision<sup>924</sup>.

La législation guinéenne a toujours fait obligation au requérant, appelé à former un recours pour excès de pouvoir, de respecter scrupuleusement un certain nombre de règles de forme. La loi organique sur la Cour suprême<sup>925</sup> prévoit une requête écrite, indiquant les noms, prénoms et domicile des parties, un exposé sommaire des faits et moyens, ainsi que des conclusions. Aux termes de l'article 102 de la même loi organique, la requête doit être accompagnée de la décision administrative explicite ou implicite attaquée ou d'une pièce

---

<sup>923</sup> Bull. C Sup. de la Côte d'Ivoire, 2<sup>ème</sup> trimestre 1966, p. 15.

<sup>924</sup> Article 102 al. 4 de la loi organique portant statut de la cour suprême.

<sup>925</sup> Voir, l'article 56 de la loi organique L/91/008 du 23 décembre 1991.

justifiant sa réclamation<sup>926</sup>. Le même article précise que le délai pour se pourvoir en excès de pouvoir est de deux mois à compter de la publication de la décision attaquée, à moins que celle-ci ne doive être notifiée ou signifiée, auquel cas le délai court à partir de la date de la notification ou de la signification. Le délai pour se pourvoir contre le rejet d'une réclamation est de deux mois et il court du jour de la décision explicite de rejet de cette réclamation et, au cas où l'Administration garde le silence, à compter du jour de l'expiration de la période de quatre mois suivant le dépôt de la réclamation. Ce silence est dans ce cas interprété comme une décision implicite de rejet. Il est utile de noter qu'en Guinée, contrairement à un pays comme la France<sup>927</sup>, le recours administratif préalable n'est pas une obligation mais une faculté laissée au libre choix du requérant avant l'exercice du REP. Cependant, le droit guinéen précise que lorsque la législation ou la réglementation en vigueur prévoit une procédure particulière de recours administratif, le recours, en annulation n'est recevable qu'après l'épuisement de ladite procédure et dans un délai de deux mois. Le requérant doit également produire un récépissé justifiant la consignation d'une amende de 30.000 FG.

L'accomplissement de toutes ces formalités ne signifie pas que le requérant est sorti du « *maquis* » de la procédure. L'article 63 ajoute que le demandeur doit également procéder à la signification de la requête à la partie adverse par exploit d'huissier. L'acte de signification est nul, s'il ne précise pas que cette partie adverse doit produire sa défense dans un délai de deux mois. En application des dispositions de cet article 63, la Cour Suprême dans l'affaire *Mme Macauley née Aminata Sylla contre ministère de l'Aménagement du territoire*<sup>928</sup>, a prononcé la déchéance d'une requérante, au motif qu'aucun exploit de signification de la requête n'a été adressé à la partie adverse.

Dans le silence de la loi guinéenne, on peut affirmer qu'en raison du caractère essentiellement jurisprudentiel du droit administratif, que d'autres conditions de recevabilité

---

<sup>926</sup>Ceci constitue une reprise de la jurisprudence administrative française qui signifie que le REP n'est pas recevable contre les actes législatifs c'est-à-dire les décisions du parlement dans l'exercice de son pouvoir de légiférer (voir, *CE, 26 mai 1950, Vouter, Rec. 316*). Il n'est pas recevable contre les actes juridictionnels c'est-à-dire les actes qui ont trait à l'exercice même de la fonction juridictionnelle et non de l'organisation du service public de la justice (*TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyanne, Rec. 642*). Le REP n'est pas non plus recevable contre les actes du Gouvernement c'est-à-dire les actes des autorités exécutives pris dans le cadre de leurs rapports avec les autres pouvoirs de l'Etat ou avec les Etats étrangers (*CE, 2 mars 1962, Rubin de Servens, Rec. 143*). Il n'est pas enfin recevable contre un acte administratif bi ou plurilatéral dont l'exemple type est le contrat administratif.

<sup>927</sup> Voir quelques arrêts du Conseil d'Etat français : C.E., 13 avril 1881, *Bansais, D1882* ; C.E., 12 janvier 1917, *Marchelli* ; C.E., 10 juillet 1964, *centre Médico-pédagogique de Beaulieu*

<sup>928</sup> CS/CCA, *Mme Macauley née Aminata Sylla contre ministère de l'Aménagement du territoire*, n°5 du 20 novembre 1996.

du REP viennent se greffer à celles sus décrites. A défaut de dispositions légales expresses déterminant ces moyens d'annulation et en raison de l'origine jurisprudentielle du droit administratif, on peut dire sans risque de se tromper que le juge administratif guinéen apprécie la légalité des actes administratifs qui lui sont soumis au regard des cinq traditionnels moyens d'annulation décelés par la jurisprudence française : l'incompétence<sup>929</sup>, le vice de forme<sup>930</sup>, le détournement de pouvoir<sup>931</sup>, l'inexistence de motifs<sup>932</sup> et la violation de la loi<sup>933</sup>. Bien plus, dans ce cadre peu favorable, le juge par ses décisions, a accentué le déclin du contentieux administratif à cause de son attachement excessif au formalisme. A travers l'analyse de certaines décisions en matière de REP on comprend l'excessif formalisme du juge à travers les rejets systématiques des requêtes. Comme préalablement évoqué, sur les dix (10) requêtes introduite devant la Cour suprême en 2007 en matière administrative<sup>934</sup>, seuls deux requête ont été déclarées recevables en la forme (arrêt n° 05 du 18 mai 2007 chambre constitutionnelle et administrative dans l'affaire *Leandre Dah Ounon c. l'arrêté n° 2002/6474/MUH du 26 décembre 2002* et l'arrêt *madame Hadja Aissatou Kouyaté contre les arrêtés n°98/7862/MUH du 7 oct. 1999 et l'arrêté n°99/5639/MUH du 20 oct. 1999 du MUH.*)<sup>935</sup>.

Les principales causes de rejet sont liées notamment au non versement au dossier de la procédure, la quittance délivrée par la BCRG pour constater le montant de la

---

<sup>929</sup> L'incompétence est une illégalité relative à l'auteur de l'acte. Elle est établie lorsque celui-ci n'a pas juridiquement qualité pour édicter l'acte attaqué et qu'il a donc commis une usurpation ou un empiétement de fonction (*CE, 15 juillet 1915, Abbé Couvenhes*).

<sup>930</sup> Le vice de forme et de procédure consiste en l'inobservation de la procédure ou des formalités exigées par la loi pour la prise d'un acte administratif (la signature, la publication ou la notification, la publicité, la motivation, la transparence, le parallélisme des formes, l'examen au cas par cas, le respect des principes du contradictoire, de neutralité du service public et de la proportionnalité de l'acte aux faits réprimés ou aux objectifs recherchés). Un acte est annulé pour vice de forme et de procédure que lorsque l'inobservation des formes a une influence sur le fond de l'acte. C'est la théorie des formalités substantielles. Voir entre autres, DEBBASCH Charles, *Institutions et droit administratif, l'action et le contrôle de l'administration*, PUF, 1979, pp.20-56 ; Charles DEBBASCH et F. COLIN, *Droit Administratif*, 9<sup>e</sup> éd. Economica, 2010, pp. 343-356. ; Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours Droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd. Montchrestien, 2007, pp. 361-376 ; Agathe VAN LANG, et autres, *Dictionnaire du Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd. Armand Colin 2002. 340 p.

<sup>931</sup> Le pouvoir donné aux autorités administratives d'accomplir certains actes leur est attribué dans un but d'intérêt général. Leurs actes seront donc annulés s'ils ont un but autre que l'intérêt général (*C.E. 24 juin 1960, Société FRAMPAR*).

<sup>932</sup> Les actes des autorités administratives sont annulés lorsque les motifs qu'ils invoquent pour les prendre sont inexistantes ou insuffisants pour justifier leur ampleur (*CE, 4 avril 1914; Gomel, 19 mai 1933, Benjamin*)

<sup>933</sup> C'est la transgression par un acte administratif donné des règles juridiques qui s'imposent à son auteur (traité international, lois organique, Lois ordinaires, Principes Généraux du Droit, Règlements).

<sup>934</sup> Notamment en matière de recours pour excès de pouvoir. Voir ZOGBELEMOU (M.T.), « Cour Suprême de la République de Guinée, chambre constitutionnelle et administrative : Recours pour excès de pouvoirs », *Initiatives*, n°01, janv.-juin 2008, pp. 49-63.

<sup>935</sup> Voir bulletin trimestriel, avril-mai-juin 2007 de la cour suprême de la République de Guinée.

consignation<sup>936</sup> ; l'absence de mémoire ampliatif à l'appui des pourvois<sup>937</sup>; l'inobservation du délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision explicite de rejet ou la non signification d'une copie de la décision administrative attaquée à la partie adverse par acte extrajudiciaire tel qu'il apparaît dans *l'affaire Ben Sekou Sylla C. Arrêté n° 2001/2205/MUH*. Cette attitude est commune au juge de droit commun et, plus curieusement, à la chambre administrative.

Affirmer la compétence d'un ordre de juridiction unique pour connaître à la fois du contentieux des personnes privées et du contentieux administratif n'équivaut pas à imposer au juge l'obligation d'un droit uniforme pour les litiges relevant de l'une ou l'autre catégorie. Par exemple dans *l'affaire Monsieur Leandre Dah Gounon contre l'arrêté n°2002 du ministre de l'urbanisme et de l'habitat*, la Cour suprême a annulé l'arrêté en cause en affirmant nettement qu' « il découle de ce qui précède que l'arrêt ministériel attaqué viole à la fois les règles qui régissent et le droit de propriété et le contrat de vente ». Il appartient au juge le droit commun d'appliquer, le cas échéant, le droit administratif aux litiges mettant en cause une personne publique et relevant du droit spécial de l'Administration. Le principe de l'originalité du droit administratif et de l'applicabilité de ce droit existant par le juge de droit commun a été explicitement affirmé dans le même arrêt de la Cour suprême en ces termes : « (...) aucune autorité administrative fut-elle Ministre, Préfet ou Maire n'a dans ses prérogatives le pouvoir d'attribuer un terrain déjà occupé à une personne autre que l'occupant, sauf dans le cas d'une expropriation pour cause d'utilité publique ». Il est certain que la détermination des cas où doit s'appliquer le droit administratif peut soulever des difficultés, l'action des personnes publiques relevant, dans certaines hypothèses, du droit privé. En fait, cette difficulté ne s'est jamais posée en Guinée, car le juge de droit commun n'applique jamais le droit administratif. Plus de vingt ans de jurisprudence des décisions des TPI et de la Cour d'appel ne fournissent pas, à notre connaissance, le moindre exemple d'application du droit administratif<sup>938</sup>. Il paraît difficile de concilier cette proclamation hardie du principe selon lequel l'Administration est normalement soumise aux règles spéciales du droit administratif, avec la timidité que

---

<sup>936</sup> Voir l'arrêt n°001 du 18 mai 2007 dans *l'affaire Mamadou saliou Bodié Diallo C. le titre foncier n° 03823/TF/2002*. Voir aussi, l'arrêt rendu dans *l'affaire Yakha Soumah C. Arrêt n° 5368/MUH/CAB du 05 octobre 1999*

<sup>937</sup> Voir les affaires *Héritiers de feu Madeleine COLE C. Le décret D/2003/100/PRG/SGG du 19 décembre 2003* ; *Mamadou Salio Bodié DIALLO C. Mamadou Alpha Sow* ; *N'Fa Ousmane Kébé et Aly Sacko C. titre foncier n°02351/2001/TF du 21 mai 2001 de la conservation foncière de Conakry*.

<sup>938</sup> Voir les bulletins trimestriels des arrêts rendus par la chambre civile, pénale, commerciale et sociale.

manifeste trop souvent la chambre administrative, soit dans l'appréciation de l'étendue de sa compétence, soit dans l'application du droit administratif.

En dépit de la simplicité du mécanisme du REP, cette technique de protection a une efficacité moindre en Guinée, sa mise en œuvre se heurte à une mentalité traditionnelle qui tend à réaliser une confusion totale entre l'acte à attaquer et son auteur. Dans son arrêt n°001 du 18 mai 2007, la Cour a déclaré irrecevable la requête introduite par Mamadou Saliou SOW pour cause d'inobservation des formalités prescrites à l'article 56 al. 2 point 1 de la loi organique n°91/008/CTRN du 23 décembre 1991 qui dispose que la requête doit, sous peine d'irrecevabilité, indiquer les noms, prénoms et domicile des parties. En l'espèce, la Cour a estimé que cette requête introduite le 1<sup>er</sup> mars 2005 n'indique pas les noms, prénoms et domicile des deux parties. Cependant, il faut faire remarquer que ladite requête introduite qui visait à annuler l'acte administratif qui attribuait la parcelle que le requérant Mamadou Saliou Sow réclamait à Mamadou Alpha Sow, était simplement mentionnée « *affaire Mamadou Saliou Sow contre Mamadou Alpha Sow représenté par Hasmiou Sow* ». Encore que ce dernier n'est pas le défendeur dans la procédure en cause, parce qu'en matière de recours pour excès de pouvoir, ce n'est pas la personne au bénéfice de laquelle l'acte attaqué a été pris qui en est la défenderesse, mais plutôt l'autorité administrative auteur de l'acte. La Cour a estimé que l'auteur du titre foncier attaqué se trouve être Monsieur le Conservateur foncier de la ville de Conakry. Une autre considération ayant entraîné l'irrecevabilité de la requête par le juge est que le requérant a manqué de déposer au Greffe de la Cour suprême un mémoire ampliatif à l'appui de son pourvoi, ce contrairement aux dispositions de l'article 66 de la loi organique sus-énoncée sur la Cour suprême qui dispose que les mémoires des parties devront être déposés au greffe qui les communique sans dessaisissement ainsi que toutes les pièces de la procédure, aux avocats constitués et ce dans les délais prévus aux articles 63 et 64.

Lorsqu'elle statue au fond, la chambre administrative n'évite pas toujours la tendance, que l'on rencontre chez les juridictions de droit commun, d'appliquer le droit privé à des litiges où l'application du droit administratif ne serait nullement inconcevable. Certes, il est des cas où la chambre administrative est dans l'obligation de faire application du droit privé. Il en va ainsi, dans l'arrêt précité (*Leandre Dah Gounon contre l'arrêté n°2002 du ministre de l'urbanisme et de l'habitat*) de la Cour suprême<sup>939</sup>. Tout comme les litiges relatifs à la

---

<sup>939</sup> *L'affaire Monsieur Leandre Dah Gounon contre l'arrêté n°2002 du ministre de l'urbanisme et de l'habitat*,

situation des agents de l'Administration n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et qui sont de ce fait, soumis aux dispositions du code du travail. La chambre administrative compétente, en tant que l'Etat est partie au procès, est juge de cassation des décisions rendues en la matière par le tribunal du travail ou la cour d'appel.

Ces facteurs entraînent l'isolement du juge guinéen par les règles de procédures et de forme. Car, lorsque de tels rejets interviennent, on a tendance à accuser le requérant d'une négligence pour n'avoir pas suivi les règles de saisine du juge. En réalité, il s'agit d'une ignorance pure et simple de ces dispositions auxquelles le particulier ne s'est guère intéressé, ni avant, ni après le procès ; car cela constitue pour lui un domaine assez ésotérique<sup>940</sup>. Si négligence il y a, elle provient, sans nul doute, de ses avocats qui saisissent le juge avant même de s'être assurés de l'application de certaines procédures obligatoires. Autant les négligences des avocats sont condamnables et appellent des mesures urgentes de la part des pouvoirs publics et de l'Ordre des avocats pour renforcer les sanctions à leur encontre ou pour multiplier les cycles de formation ; autant il nous semble également que la sévérité du juge, lorsqu'il sanctionne l'irrespect de ces règles de procédure, ne justifie pas toujours l'absence d'examen au fond du litige<sup>941</sup>. Encore une fois, les solutions retenues par le juge à ce sujet sont irréprochables sur le plan strict du droit. Elles ne le sont pas nécessairement du point de vue du justiciable, qui ne se reconnaît pas dans celui-ci. Frustré, il aura naturellement tendance à interpréter ces règles de procédures, lorsqu'elles sont à l'origine du rejet de sa requête, comme des justifications outrancières d'un juge partial, ne cherchant qu'à protéger l'Administration. Il est aussi aisé d'imaginer par exemple à ce sujet, la stupeur d'un paysan, analphabète et peu habitué des prétoires, devant son avocat lui signifiant le rejet de sa requête (tout en se gardant, bien sûr, de lui avouer son entière responsabilité dans son grand malheur !) pour n'avoir pas, au préalable, mentionner son domicile<sup>942</sup>.

Tous ces cas de rejets dus à l'inobservation par les requérants des règles de procédure ne sont pas critiquables en soi. L'on convient en effet qu'une bonne administration de la

---

<sup>940</sup> Cela n'est pas propre aux africains. En Europe, les personnes étrangères à l'appareil judiciaire s'intéressant au fonctionnement des services de la justice et aux règles de procédure ne sont certainement pas nombreuses. ODENT (R.), « Le destin des fins de non-recevoir », *Mel. Waline*, tome 2, L.G.D.J., 1974, pp. 653 et s.

<sup>941</sup> V. B. KANTE, *L'unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, *Op. cit.*, 1983, p.279.

<sup>942</sup> A propos de procédures, R. ODENT disait à juste titre : « Dans ce qu'une tradition littéraire constante qualifie de maquis de la procédure, parsemé de « chausse-trappes » et de « traquenards », les fins de non-recevoir apparaissent comme des pièges imaginés par des technocrates du formalisme pour duper les plaideurs de bonne foi » ; V. « Le destin des fins de non-recevoir », *Op. cit.*, p.653.

justice n'est envisageable que si un minimum de techniques procédurales est organisé et respecté par tous les acteurs, qu'ils soient internes ou externes à l'appareil judiciaire. De tels rejets, même s'ils sont nombreux, n'appellent pas d'autres observations critiques particulières, si ce n'est que par le laxisme de certains avocats ; raison pour laquelle, les juges ont parfois manqué de se prononcer sur le fond d'affaires qui leur étaient soumises<sup>943</sup>. Une pratique déplorable car très souvent, il s'agit de litiges dans lesquels sont en cause des questions relatives à des droits sociaux et politiques. Parfois, de telles erreurs de procédures constituent de véritables aubaines pour les juges politisés<sup>944</sup>. Ceux-ci, à propos de litiges où la décision serait à l'évidence défavorable au pouvoir politique en place, se réfugient derrière ces manquements procéduraux pour débouter le requérant, tout en donnant malgré tout une impression d'impartialité<sup>945</sup>.

C'est ainsi que dans *l'affaire Héritiers feu Mamadi Camara contre le décret n°97/299/PRG du 31/12/1997*, la Cour a débouté en la forme les requérants d'une part, au motif que s'agissant du contenu de la requête, les demandeurs n'y ont donné aucune indication concernant les noms et adresse du défendeur, en l'occurrence la Présidence de la République et d'autre part, la Cour a allégué la violation de l'article 102 alinéa 2 de la loi organique portant statut de la cour suprême qui précise que, « *le délai pour se pourvoir est de deux mois. Ce délai court de la date de publication de la décision attaquée à moins qu'elle ne doive être notifiée ou signifiée, auquel cas le délai court de la date de notification ou de signification* ». Toujours dans son raisonnement, la Cour également démontré qu'en l'espèce, le décret D/97/299/PRG/SGG du 31 décembre 1997 a été publié dans le journal officiel de la République du 10 janvier au 25 janvier 1998, n° double 1 et 2, page 1578. Ainsi, qu'en comptant de la date de parution du journal officiel, les requérants avaient deux mois, donc jusqu'au 26 mars 1998 pour introduire leur recours. L'argument invoqué dans ce dernier cas par le juge n'est pas explicite, car il n'a pas fait la démonstration si également en l'espèce ce décret était ou non soumis à l'obligation de « *notification ou de signification* ». Un tel éclaircissement permettrait de situer bien la portée de l'acte présidentiel en cause.

---

<sup>943</sup> Voir, Cour Suprême, le bulletin trimestriel n°2007/02 avril-mai-juin 2007.

<sup>944</sup> Ministère de la Justice, les états généraux de la justice en Guinée, 2011, p.10.

<sup>945</sup> Voir les arrêts : CS, 18 mai 2007, *Mamadou Saliou Bodié Diallo C/ Titre foncier n°03823/2002/TF* ; CS, 18 mai 2007, *N'Fa Ousmane Kébé et Aly Sacko C/ Titre foncier n°02351/2001/TF* ; CS, 18 mai 2007, *Héritiers de feu Madeleine Cole C/ le décret D/2003/100/PRG/SGG* ; CS, 18 mai 2007, *Madame Hadja Aissatou Kouyaté C/ Les arrêtés n°98/7862/MUH di 07 oct. 1998 et n°99/5639/MUH du 20 oct. 1999*.

L'on nous objectera que ces facteurs ne constituent pas une réelle cause d'isolement du juge. Il suffirait pour les éliminer, que les justiciables et surtout leurs conseils, se familiarisent davantage à ces contraintes de procédures pour mieux les respecter. Dans la conception du droit moderne, cette remarque serait indiscutablement fondée. Mais ce serait privilégier l'application de la norme sans se soucier des difficultés qu'elle peut comporter quant à son acceptation par les citoyens. Or, la doctrine est unanime à reconnaître que malgré l'intransigeance du juge, les règles de procédure restent encore ignorées par les justiciables, plus que toujours attachés à leurs traditions et peu enclins, de ce fait à recourir à la justice moderne. Ces obstacles nous rappellent que le décalage entre les institutions modernes héritées de la colonisation et les pratiques ou habitudes des particuliers que nous avons déjà développé, ne sont pas de pures fictions.

La centralisation du REP à la Cour Suprême appelle des propositions d'amélioration qui peuvent être les suivantes : Une réforme de l'organisation du recours qui serait décentralisée au niveau des juridictions inférieures. A cet effet, la Cour suprême ne resterait compétente que pour statuer sur les décrets présidentiels. La Cour d'Appel aura la compétence en premier ressort des actes du Gouvernement avec pouvoir d'appel en deuxième ressort assorti d'effet suspensif devant la Cour suprême. Les actes des autorités déconcentrées et collectivités locales ainsi que des établissements publics seront connus en premier ressort devant les TPI, le pouvoir d'appel avec effet suspensif étant exercé devant la Cour d'appel. Une telle réorganisation déconcentrée et rapprochée du justiciable du recours pour excès de pouvoir, associée à la réforme de la procédure tendant à la rendre moins coûteuse et moins complexe (avec toutefois, des mesures préventives comme le maintien de la consignation, l'obligation de recours à des actes extrajudiciaires pour la requête et ses moyens et objet à peine de déchéance), serait de nature à débarrasser le REP de sa réputation de recours élitiste, parce qu'il sera désormais à la portée du plus grand nombre.

De même, cette compétence étendue aux juridictions inférieures, serait de nature à initier dès ce stade, les magistrats du judiciaire au maniement des concepts et règles de ce type de contentieux qu'ils découvrent fort tardivement à la fin de leur carrière. Cette réforme de l'organisation doit également s'accompagner d'une réanimation du rôle du greffier dans les juridictions administratives, qui de son attitude passive d'agent enregistreur doit pouvoir jouer un rôle plus actif d'organe d'alarme, en rappelant les menaces de forclusion ou de déchéance

ou certaines omissions régularisations avant que la cour ne statue. Exemple la fameuse consignation de 30.000 FG.

En effet, contrairement au Conseil d'Etat français, la Cour Suprême de la Guinée ignore les initiatives du juge de l'excès de pouvoir en vue de la mise en état des dossiers ou de régularisation de certaines omissions avant de statuer<sup>946</sup>.

Comme le contentieux de pleine juridiction, le contentieux de la légalité a besoin de marquer un nouveau tournant organisationnel et surtout promotionnel par la réforme des textes. Ainsi, se pose la redéfinition du profil des acteurs chargés de la restructuration du système pour lui donner un impact plus marqué dans la vie de l'Administration guinéenne ; car dans cette Administration, l'administré entretient des rapports de nature juridique jusqu'au niveau le plus rapproché de l'administration territoriale, à savoir la communauté rurale et ce sans pour autant disposer des moyens adéquats de soumettre l'Administration au contrôle de son juge naturel. En vue de rendre le prétoire plus commode et moins formaliste, le législateur pourrait procéder à la suppression du ministère d'avocat d'une part, et d'autre part, à introduire la possibilité de la régularisation des requêtes. On peut toutefois demeurer sceptique, car l'avocat ne permet pas toujours d'éviter les rejets<sup>947</sup>. Sur un autre plan, les incertitudes planent notamment dans la procédure du sursis à exécution.

## **B : Les incertitudes qui affectent la procédure du sursis à exécution**

Les procédures d'urgence sont des procédures permettant au juge de prendre des mesures provisoires justifiées par l'urgence avant tout règlement du fond de l'affaire<sup>948</sup>. Elles

---

<sup>946</sup> MOREAU (J.) « Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité », *Op. cit.*, pp. 500 et s.

<sup>947</sup> Comme évoqué plus haut, les rejets sont quasi systématiques en Guinée. Une telle situation identique est relatée par la doctrine sénégalaise. V. DIAGNE ND. M., « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *Revue administrative*, 1999, n° spécial, pp. 81-83 ; CAMARA, O. « Préface du livre sur le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ». DIAGNE ND. M. *L'efficacité du Contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, UCAD, septembre 1990, 518 p.

<sup>948</sup> Sur la notion d'urgence en droit administratif, voir les travaux du colloque de l'Association des avocats pour le droit administratif et fiscal sur le thème : « le juge administratif face à l'urgence » *Gaz-pal.*, 1985, I, numéro spécial, P. PAMBOU-TCHIVOUNDA, recherche sur l'urgence en droit administratif français, R.D.P., 1983, pp. 81 et s. ; DIOUF (M. S.), « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'Etat sénégalais », in *EDJA*, n° 53, avril, mai, juin 2002, pp. 51-56.

sont prévues pour « accélérer certains procès ou aménager la situation des parties »<sup>949</sup>. Elles existent aussi bien en droit privé qu'en droit public, avec une certaine différence entre les deux droits<sup>950</sup>. Si le référé et le constat d'urgence remplissent de manière plus ou moins efficace leur rôle, il n'en est pas de même pour le sursis à exécution. Le caractère de procédure d'urgence du sursis fait, par exemple, l'objet de contestation. Pour certains, l'urgence n'est pas considérée comme une condition nécessaire à l'octroi du sursis<sup>951</sup>. Pour d'autres, le sursis fait bel et bien partie des procédures d'urgence mais il « remplit mal sa fonction parce que restant une procédure trop lente »<sup>952</sup>. Dans tous les cas nous partageons la conclusion faite par le professeur Nd M. DIAGNE. Pour qui, « quelque soit les raisons de ces divergences, on doit pourtant admettre que le sursis comme le référé et les constats d'urgence permettent au juge de prendre dans l'attente du jugement (...), certaines mesures que l'intérêt du requérant et celui d'une bonne administration de la justice recommandent de ne pas différer<sup>953</sup> ». Le but poursuivi est la conciliation des impératifs de l'action administrative, la sécurité des particuliers, et l'efficacité du recours<sup>954</sup>.

D'inspiration du droit administratif français, le contentieux de la légalité guinéen repose sur le principe de l'effet non suspensif du recours, dont l'exception est le sursis à exécution. Selon le législateur guinéen, le délai de recours et le REP ne sont suspensifs que dans le cas des recours contre les décisions prononçant l'expulsion d'une personne bénéficiant du statut de réfugié ou constatant la perte dudit bénéfice<sup>955</sup>. Il s'agit d'une mesure exceptionnelle et sous réserve d'une demande formulée en sens par le requérant. La Cour suprême peut ordonner le sursis à exécution des décisions faisant l'objet de demande en annulation, à condition toutefois que les moyens invoqués paraissent sérieux et que le préjudice encouru par le requérant soit irréversible<sup>956</sup>. Telles que déclinées, ces conditions ne sont conformes ni à la finalité du sursis à exécution, qui est d'atténuer pour le requérant les contraintes

---

<sup>949</sup> V. Yves GAUDEMET, « Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif », *R.F.D.A.*, mai-juin, 1988, p. 49.

<sup>950</sup> DIAGNE (Nd M.), *Les méthodes et les techniques du juge en Droit Administratif sénégalais*, déjà cité, p. 222

<sup>951</sup> Voir les articles R. 103 et R. 104 du code français des tribunaux administratifs qui n'entendent par procédure d'urgence que le référé et le constat d'urgence. V. également, le n°2.10 de la série de documents d'études-droit administratif, Paris, La Documentation Française, 1988, p. 7.

<sup>952</sup> DIOUF (M. S.), « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'Etat sénégalais », déjà cité, pp. 51-56.

<sup>953</sup> DIAGNE (Nd M.), *Les méthodes et les techniques du juge en Droit Administratif sénégalais*, déjà cité, p. 223

<sup>954</sup> J. RIVERO, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », *Mélanges Jean Dabin*, 1980, p. 826.

<sup>955</sup> Voir l'article 103 al. 1 de la loi organique L/91/008/CTRN du 23 décembre 1991, portant organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>956</sup> *Ibid.* al. 3.

contentieuses découlant de l'application du principe de l'effet non suspensif des recours, ni aux exigences de l'Etat de droit qui supposent la primauté du droit et l'égalité contentieuse des justiciables. Elles font plutôt du sursis à exécution une procédure assez incertaine et inefficace<sup>957</sup>.

Une double incertitude affecte l'utilité du sursis à exécution comme procédé de protection préventive du droit des administrés : l'incertitude quant à son champ d'application et l'incertitude quant aux conditions d'octroi.

Pour la première incertitude, le législateur guinéen ne donne pas de précisions suffisantes à ce sujet. Certes, toutes les décisions administratives susceptibles de REP peuvent faire également l'objet de demande de sursis à exécution<sup>958</sup> ; et le recours en annulation est recevable contre toute décision administrative explicite et implicite<sup>959</sup>. Mais ces deux situations même combinées, ne permettent de comprendre clairement si les décisions administratives de refus sont aussi susceptibles de sursis. La portée de cette préoccupation est amplifiée par l'influence du contentieux administratif français sur le juge guinéen de la légalité<sup>960</sup>. Or, en France<sup>961</sup>, la catégorie des décisions administratives négatives était tout simplement exclue du champ du sursis à exécution, à cause de l'interdiction faite au juge administratif d'enjoindre à l'autorité administrative, conditionnant ainsi la recevabilité de la demande de sursis au caractère exécutoire de la décision administrative, lequel a été corrélé avec le contenu modificatoire de celle-ci. Les décisions négatives n'entrant dans le régime du sursis que pour autant que leur maintien entraîne une modification dans une situation de droit ou de fait telle qu'elle existait antérieurement, et à la condition que le requérant justifie de la régularité de sa situation<sup>962</sup>. Dans le cas guinéen, trois raisons nous permettent d'admettre que le régime du sursis s'étend à l'ensemble des décisions administratives. Tout d'abord, il n'y a pas de lien absolu entre la notion de sursis et l'effet modificatoire de l'acte ; rien ne garantit

---

<sup>957</sup> DIOUF (M. S.), « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'Etat sénégalais », déjà cité, pp. 51-56.

<sup>958</sup> Voir l'article 103 al. 1 de la loi organique L/91/008/CTRN du 23 décembre 1991, portant organisation fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

<sup>959</sup> Ibid., article 102.

<sup>960</sup> A. S. HALABY, « le contrôle de l'administration et la protection des droits fondamentaux des administrés dans le droit guinéen », RSJP-UGLC, n°2, juin 2012, pp. 82-96.

<sup>961</sup> DIOUF (M. S.), « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'Etat sénégalais », *Op. cit.*, pp. 51-56.

<sup>962</sup> TJEENK WILLINK (H. D.), « Le contrôle de l'administration : technique, étendue, effectivité du contrôle », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 186-188.

qu'une décision négative ne soit pas exécutoire<sup>963</sup>. Ensuite, le droit jurisprudence français, suivant l'arrêt *Amoros*, repose sur le principe que si tous les actes administratifs unilatéraux portant grief sont susceptibles de REP, tous les actes susceptibles de REP ne sont pas pour autant susceptibles de sursis à exécution. Alors que selon le législateur guinéen, toutes les décisions administratives susceptibles de REP sont soumises au régime du sursis à exécution. Enfin, l'exclusion des décisions négatives du champ du sursis se justifiait par l'interdiction faite au juge administratif d'enjoindre à l'Administration<sup>964</sup>, qui s'oppose au principe de la primauté du droit et des libertés fondamentales. C'est dans cette logique que la réforme introduite en France par la loi du 10 juin 2000 a remplacé le sursis par référé-suspension, auquel il convient d'ajouter le référé liberté-fondamentale<sup>965</sup>.

Concernant l'incertitude quant aux conditions d'octroi, elle est liée à certaines conditions. Comme l'indique son nom, le sursis à exécution permet de sursoir à l'exécution d'une décision administrative ou juridictionnelle. La demande de sursis ne peut être présentée isolément. Elle doit être l'accessoire d'un recours principal et peut être formulée dans celui-ci ou dans une requête différente. En Guinée, elle ne peut être introduite que par le soin d'un avocat par requête distincte de la requête principale. Constituant une dérogation au principe de l'effet non suspensif des recours dans le contentieux administratif, la procédure de sursis est enserrée dans les conditions précises. Le sursis ne peut être ordonné par le juge à l'égard des actes administratifs qu'à titre exceptionnel. Le législateur guinéen n'a pas défini l'irréversibilité du préjudice. Il en est de même pour le juge guinéen. Dans une ordonnance en date du 22 avril 2002, le juge de la cour suprême désignait le « *préjudice irréversible* » par « *préjudice irréparable* ». Ce qui ne règle pas tout le problème. L'irréversibilité est ainsi une notion indéterminée ; incompréhensible dans son expression et incertaine dans son utilisation. La condition d'irréversibilité est dans les faits, plus sévère que la condition de « *préjudice difficilement réparable* »<sup>966</sup>. La condition d'irréversibilité ne constitue pas pour autant une condition rédhibitoire. En effet, compte tenu de la nature constitutionnelle de l'essentiel des

---

<sup>963</sup> Cf., G. VILACHOS, « Si la décision négative ne modifie pas une situation juridique stricto sensu, elle modifie cependant la condition réelle des intéressés, elle influence directement leur champ d'action, les conditions de leur vie. De ce point de vue, il n'y a pas de différence entre décision positive et la décision négative quant à leurs effets réels et non purement juridiques » ; d. 1981. P. 602.

<sup>964</sup> Arrêt *Amoros* déjà cité

<sup>965</sup> TJEENK WILLINK (H. D.), « Le contrôle de l'administration : technique, étendue, effectivité du contrôle », *Op. cit.*, pp. 186-188.

<sup>966</sup> Cf. la réforme de 1995 notamment. Voir aussi la loi du 10 janvier 1990 instituant un recours à caractère suspensif contre les arrêtés de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

droits et libertés des administrés, le juge de la Cour suprême peut, par principe, l'écartier et accorder le sursis dès lors que l'un des moyens invoqués par le requérant paraît sérieux et qu'une liberté fondamentale est en cause. Dans son arrêt n°06/CCACS/ du 14 juin 2013, affaire relative au journaliste Bandian Sidibé, la Cour a admis le sursis à exécution, car le moyen invoqué par le requérant lui paraissait sérieux suite à la fermeture par le CNC de la radio privée « *Planète FM* » pour un mois par la décision N° 005 / SP /CNC / 05 / 2013 au motif des « *manquements graves à l'éthique et à la déontologie dans les émissions interactives «La Ronde des journalistes» et «Palabre» sur les antennes de la Radio «Planète» FM par le journaliste animateur Monsieur Mandian Sidibé qui s'est illustré dans la violation de l'éthique et la déontologie, l'incitation à la haine et la violence ;* ». En statuant sur la demande de sursis à exécution, le juge a indiqué dans une formule laconique que l'exécution de cette décision peut être fâcheuse pour le requérant et porter atteinte à une liberté fondamentale. Par contre, dans l'affaire *Union Nationale pour la Prospérité*<sup>967</sup>, où la requérante demandait le sursis à exécution, le juge a décidé que l'arrêté ministériel en cause n'était pas de nature dans les circonstances à lui causer des préjudices irréparables susceptibles de justifier une décision de sursis. De même, le laconisme de cette décision de rejet ne permet qu'une seule interprétation. Le juge semble considérer comme réparable le préjudice dont les conséquences peuvent être effacées financièrement. Cette interprétation est confortée par les solutions rendues lorsque le juge décide d'accorder le sursis comme il l'a fait dans la première décision.

A propos du contrôle administratif financier, il convient d'évoquer sa faible performance au regard des résultats escomptés.

## **CHAPITRE II : LA FAIBLE PERFORMANCE DU CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER**

Le contrôle financier à l'intérieur de l'Administration de l'Etat est strictement rattaché au contrôle administratif. D'une part, dans la sphère hiérarchique, le supérieur peut examiner la légalité et l'opportunité de l'action de ses subordonnés, non seulement en prenant en considération de manière générale la légalité ou la bonne Administration, mais aussi en se rapportant à la loi et à l'opportunité financière. D'autre part, les autorités qui exercent un contrôle particulièrement financier ne peuvent à proprement parler d'accomplissement, sans

---

<sup>967</sup> V. CS, n°001/CCACS, du 1<sup>er</sup> mai 1993, *Ministère de l'intérieur et de la sécurité C./ Union Nationale pour la Prospérité*, Bull. Trimestriel, cours suprême, n° 2002/ 1,

vérifier en même temps la régularité formelle et substantielle des actes qui leur sont soumis. En liaison avec le contrôle interne, un contrôle externe correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun<sup>968</sup>. Or, en Guinée, les autorités et les structures chargées de cette mission sont diverses et mal définies<sup>969</sup>. On se retrouve à cet effet en face de l'insuffisance du contrôle administratif et financier interne (section I) avant d'évoquer l'inopérant contrôle administratif et financier externe (section II).

## **SECTION I : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER INTERNE, UN CONTROLE INSUFFISANT**

Aujourd'hui, en Guinée, comme dans bien d'autres pays sous développés, la nécessité est établie d'une action rapide et efficace des pouvoirs publics face à l'ampleur des problèmes de développement à résoudre. Or, les bailleurs de fonds et le simple citoyen guinéen ont le regard constamment braqué sur la gestion des maigres ressources et exigent une bonne gestion du bien public<sup>970</sup>. Ce contrôle, dont l'objet est d'assurer la protection des deniers publics et la recherche introspective sur l'organisation et le fonctionnement des services publics est assuré, tantôt par les fonctionnaires chargés de responsabilités dans l'Administration active, tantôt par les fonctionnaires spécialisés pour ces formes et modalités de contrôle, qui sont loin d'être atteints. En raison des difficultés d'ordre politique et administratif, il convient de relever les données objectives de l'insuffisance du contrôle (paragraphe I) et les données subjectives de l'insuffisance du contrôle (paragraphe II).

### **Paragraphe I : Les données objectives de l'insuffisance du contrôle**

La gestion des finances publiques a connu des évolutions ces dernières années en Guinée sur le double plan réglementaire et méthodologique. Ce sont en particulier, la mise en

---

<sup>968</sup> SIEDENTOPF (H.), « Le contrôle de l'administration : existence ou non d'une juridiction spécialisée », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 122-124 ; MAUCOUR-ISABELLE (A.), « La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée dans la nouvelle ère budgétaire et comptable », *R.F.D.A.*, mars-avril 2006, pp.393-400.

<sup>969</sup> Il existe également d'autres types de contrôles. Ainsi, on notera du point de vue de l'objet du contrôle, la distinction entre le contrôle de régularité juridique des opérations et le contrôle de la qualité de gestion ou contrôle d'opportunité ; du contrôle qui s'exerce sur les ordonnateurs et les comptables, en considérant l'agent qui est contrôlé et enfin le contrôle *a priori*, en cours d'exécution et *a posteriori* en considérant le moment du contrôle.

<sup>970</sup> CHARPENTIER (M.) et GRANDJEAN (Ph.), « Secteur public et contrôle de gestion (pratique, enjeux et limites), *La Revue du Trésor*, n°11, nov. 1998, pp. 649-651.

place d'une chaîne informatisée de la dépense au niveau central, l'instauration de mécanismes de régulation budgétaire fiable, le renforcement de la déconcentration budgétaire, la décentralisation des fonctions d'ordonnateur et de contrôleur, la publication du décret relatif au règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité<sup>971</sup>, la mise à jour du plan comptable de l'Etat, le démarrage du projet d'informatisation de la comptabilité du Trésor, la formation continue du personnel<sup>972</sup>. En dépit de ces acquis, de nombreuses contraintes demeurent en matière de contrôle. L'organisation du contrôle interne des finances publiques n'est pas satisfaisante en Guinée. Elle n'est pas non plus originale. On peut donc dire que les principaux problèmes du contrôle interne se rencontrent au niveau de sa très faible efficacité (A). En plus, il paraît totalement inadapté au contexte socio-culturel et politique (B).

### **A : La faiblesse du contrôle**

Le contrôle des finances publiques est principalement exercé *a priori* et *a posteriori* par les organes ci-après :

- la Direction Nationale du Contrôle Financier (D.N.C.F.) ;
- l'Inspection Générale des Finances (I.G.F.) ;
- l'Inspection Générale D'Etat (I.G.E.) ;
- le comité d'audit à la Présidence de la République ;
- la Commission Nationale de Lutte contre La Corruption (CNLC).

Les services de contrôle sont confrontés à plusieurs difficultés, comme l'insuffisance des moyens, le manque de suites réservées aux rapports de vérification, l'inexistence de manuels de procédure de contrôle dans certains cas et le faible professionnalisme des inspecteurs. La faiblesse de la coordination avec les autres services de contrôle, l'absence de suivi des rapports de contrôle produits par ces services<sup>973</sup>. A cela il faut ajouter l'absence de statut particulier pour les inspecteurs d'Etat.

L'IGE s'imposait de fait comme l'organe supérieur de contrôle administratif, faisant ombre à tous les autres corps administratifs, dont l'I.G.F. Et comme la juridiction financière n'existait pas, ou alors n'était pas opérationnelle, cette situation a contribué à accroître les

---

<sup>971</sup> Ces réformes sont intervenues à partir de 2000 et renforcées à partir de 2011.

<sup>972</sup> PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée (Phase I : Gestion du développement), Novembre 2008, p. 7.

<sup>973</sup> Voir PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée : phase I : gestion du développement, novembre 2008, p. 8.

pouvoirs de l'I.G.E., au point d'en faire « le juge » de fait en matière financière. De plus, son rattachement organique au niveau le plus élevé de la hiérarchie administrative (tantôt érigé en un ministère, tantôt rattaché au niveau du chef du Gouvernement ou parfois du chef de l'Etat) devait contribuer à renforcer cette image de superstructure de contrôle à la limite politique. L'I.G.E. à la faveur des diverses mutations fut transformé en un ministère chargé du contrôle économique et financier<sup>974</sup>. Cependant, le décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution, organisation et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat et statut de ses membres, vient de supprimer ce ministère<sup>975</sup>. Cette structure de contrôle a monopolisé le terrain, en participant parfois de manière active aux grandes concertations internationales organisées sur l'étude des questions de finances publiques, comme celles qui ont régulièrement lieu dans le cadre de l'International Organization of Supreme Audit Institution (Intosai)<sup>976</sup>. Mais, elle ne dispose pas bien souvent de pouvoir de sanction propre, cette superstructure de contrôle n'a jamais été particulièrement bien outillée pour conduire ses actions de contrôle avec plus de compétence et d'efficacité<sup>977</sup>.

La direction du contrôle financier (DNCF) du MEF, exerce un contrôle *a priori*, donc de régularité. Cette direction a en charge le contrôle *a priori* de la dépense publique. Ce contrôle concerne les actes à incidences financières, les projets d'engagement et de liquidation de dépenses. Parallèlement à la liquidation, le Contrôleur financier procède à la vérification de la réalité du service fait. Les constats ont mis en exergue les contraintes suivantes:

- les missions du Contrôle Financier sont spécifiées mais ne sont pas pleinement exercées ;
- le manque de personnel qualifié (inadéquation entre le profil, l'expérience et le poste) ;
- l'exécution des dépenses par procédures dérogatoires pour plus de 40% des dépenses ;
- la non mise à jour du bordereau des prix standard, ainsi que la non tenue de la comptabilité des matières et du matériel dans de nombreuses administrations ; la généralisation, sous la pression des administrations, de la fausse certification du service fait par les contrôleurs financiers<sup>978</sup> etc. Ainsi, le contrôle *a posteriori* relevait du MCEF. En principe le MCEF

---

<sup>974</sup> Voir le Décret N°D/2004/018/PRG/SGG du 08 mars 2004, portant création du Ministère à la présidence chargé du contrôle économique et financier et le Décret N°D/2004/49/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> juillet 2004, portant attribution et organisation du Ministère du contrôle économique et financier.

<sup>975</sup> La suppression du Ministère du contrôle économique et financier a entraîné le rattachement organique de l'IGE à la Présidence de la République. V. Décret D/2012/132/PRG/SGG du 12 décembre 2012, portant organisation de la Présidence de la République, (J.O.R.G., n°001, 25 déc. 2012, pp. 3 et s.).

<sup>976</sup> Voir PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée : phase I : gestion du développement, déjà cité, p. 10.

<sup>977</sup> *Ibid.*

<sup>978</sup> Voir CNPG, séminaire de formation des DAAF, *Les règles et les procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat*, 14 juin- 2 juillet 2004

devrait régulièrement recevoir les rapports des dépenses engagées dans tous les services mais tel n'était pas le cas<sup>979</sup>.

A propos du Comité d'audit à la présidence, il demeure à l'heure actuelle, l'institution qui bénéficie d'une totale indépendance vis-à-vis de l'Administration. Les inquiétudes se situent à l'heure actuelle au niveau de sa mise en œuvre et de son rapport avec les autres structures. En Guinée, le contrôle apparaît en général inadapté au contexte socio culturel et politique. Les propos du ministre du contrôle économique et financier en témoignent : « *Il apparaît clairement que si on a une inspection générale d'Etat dans un ministère et une inspection générale des finances, si les deux ne travaillent pas en intelligence, tous les jours on risque de se marcher les uns sur les pieds des autres*<sup>980</sup>. »

Il convient de remarquer que parmi les différents modes de contrôle en matière économique, le plus important, du moins dans les faits, demeure le contrôle hiérarchique. C'est celui qui est exercé par un supérieur hiérarchique sur les agents qui sont chargés de l'exécution du budget, sous les ordres. Dès lors, les Ministres exercent un contrôle sur l'exécution des crédits qui sont délégués et sur lesquels les sous ordonnateurs des crédits de son service doivent exercer le contrôle permanent sur l'exécution de des dépenses. Ce contrôle n'est pas à confondre avec celui qu'exercent les ordonnateurs et comptables sur leur opération réciproque étant donné que l'ordonnateur n'est pas le supérieur hiérarchique du comptable public, selon la vieille règle comptable française, reprise en droit guinéen, de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Les problèmes posés par le contrôle hiérarchique sont multiples. Ils résident d'abord, dans le manque d'assimilation du fait administratif, dans la mesure où la hiérarchie n'est pas encore clairement définie, ensuite les circuits administratifs sont très longs, enfin, la notion de service public est quasi absente.

Par ailleurs, à propos de l'Inspection Générale de l'Administration Publique (IGAP), cette structure a une compétence générale en matière de réglementation dans les domaines de l'organisation et du fonctionnement des services et de la gestion des ressources humaines. Il ressort d'un rapport de mai 2012 que d'une manière générale, le contrôle administratif souffre de la fluctuation des hiérarchies, de la création des organisations de façades au sein de

---

<sup>979</sup> Voir, *L'indépendant*, hebdomadaire d'analyses et d'informations, n°966 du 29 décembre 2011, p. 9

<sup>980</sup> *Ibid.*

l'Administration entraînant une bureaucratie paralysante et budgétivore<sup>981</sup>. Un des problèmes majeurs concernent également la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des ministres ordonnateurs qui, par leur gestion budgétaire défectueuse (engagement d'une dépense non budgétisée, absence de crédits, virement de crédits de chapitre à chapitre, fausse imputation ...) <sup>982</sup>, sont susceptibles de causer de graves préjudices à l'Etat. Même en France, cette responsabilité des Ministres bien que prévue par de multiples textes<sup>983</sup> n'a pas été appliquée, *a fortiori*, encore en Guinée<sup>984</sup> où le législateur n'a prévu de responsabilité financière que pour les fonctionnaires voire autres ordonnateurs délégués ou secondaires.

En réalité, la mise en œuvre de la responsabilité des Ministres n'existe pas même dans les grandes démocraties<sup>985</sup>. Si l'on accepte le caractère « *politique* » de l'intervention du Ministre, même quand il s'agit de gestion financière, la mise en œuvre de sa responsabilité va impliquer la mise en place d'une juridiction spéciale compétente pour statuer sur l'opportunité et l'étendue de cette responsabilité et enfin la détermination des sanctions encourues, qu'elles soient pénales ou financières. En Guinée, la responsabilité civile des Ministres étant inexistante, seule la responsabilité politique leur est applicable, mais essentiellement devant le Président de la République, dans la mesure où ce dernier peut à tout moment mettre fin à leur fonction. En revanche, certains anciens ministres ont été déclarés coupables de malversations financières astronomiques à travers les audits organisés par le Conseil National de la

---

<sup>981</sup> Le décret D/2011/234/PRG/SGG portant création d'un service unifié de contrôle interne au sein des entités publiques, entraînant au contraire une inflation d'institutions de contrôle. C'est le cas aussi du service culturel des activités estudiantines SCAE sans base légale à l'Université de Sonfonia Conakry.

<sup>982</sup> DIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *Op. cit.*, p. 154.

<sup>983</sup> En France, les textes prévoyant la responsabilité des Ministres sont multiples. Ce sont : l'article 15 de la loi du 19 septembre 1791 ; l'article 42 du décret du 31 mai 1862, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1920 et l'article 89 de la loi du 23 décembre 1946. Tous ces textes ont fait l'objet d'une abrogation implicite par le décret de 1962. Voir aussi, GREFFE (X.), *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1981, p.133.

<sup>984</sup> En Guinée, on n'a jamais assisté à la comparution d'un Ministre devant la Haute Cour de Justice pour répondre des crimes économiques qu'il ait commis. Parfois, les sanctions étaient seulement pour la révocation du Ministre coupable. A la mort du Président Général Lansana Conté, certains dignitaires ont été interpellés devant la commission d'audit et d'autres ont fait l'objet d'une campagne de médiation devant le Capitaine Moussa Dadis CAMARA, devenu Président de la République. Ces anciens dignitaires dans la plupart ont fait des aveux et certains n'ont pas reconnu leurs implications. Dans l'un ou dans l'autre cas, aucun n'a fait l'objet de poursuite judiciaire. En réalité, il est rare de voir des ordonnateurs traînés devant les tribunaux, même si récemment quelques directeurs et chefs de services ont été écroulés, puis relâchés, sans suite. V. M. SAID, *guinéens adoptons la bonne gouvernance*, ouvrage déjà cité, pp.9 et s.

<sup>985</sup> Egalement en France, le syndrome de l'irresponsabilité politique des Ministres existe et le renversement de Gouvernement pour cause de mauvaise gestion budgétaire reste une hypothèse d'école. En la matière, on peut citer quelques scandales financiers comme l'affaire du carrefour du développement en 1986, la salle à manger du garde des sceaux Charles PEYNONNET, en 1827, le train spécial de DOM Carlos, en 1876 ; Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, *Op. cit* p.480.

Démocratie et le Développement (CNDD) en 2008<sup>986</sup>. Cependant, il est couramment admis que les Ministres ordonnateurs principaux doivent disposer d'une certaine attitude, d'une marge de manœuvre pour décider de l'opportunité des dépenses à engager<sup>987</sup>. Il serait donc inutile de les encombrer de règles paralysantes et leur responsabilité est d'autant plus atténuée.

L'organisation des services du Trésor reste caractérisée par une certaine concentration des responsabilités. En effet, le Directeur national du trésor exécute matériellement certaines opérations de recettes et de dépenses qui font de lui un comptable assignataire, parallèlement à sa fonction de comptable supérieur de l'Etat<sup>988</sup>. Cette situation le place ainsi dans une position ambiguë de « juge » et de « partie ». Il faut aussi noter que la concentration des responsabilités au niveau des services centraux a longtemps nuit à l'efficacité des services déconcentrés, du fait qu'elle a créé au niveau de ces derniers un phénomène d'irresponsabilité. C'est pour ces raisons qu'un nouveau texte mettant l'accent sur la responsabilisation et organisant les services du Trésor a été élaboré<sup>989</sup>.

Le contrôle interne entraîne de multiples rapports dont les destinations sont variables<sup>990</sup>. Souvent, ils doivent obéir au principe du contradictoire qui veut que l'agent contrôlé ou inspecté ait le droit de répondre aux observations formulées contre sa gestion<sup>991</sup>. Il en résulte souvent une édulcoration du rapport initial et un retard dans la transmission du rapport définitif aux autorités susceptibles de prendre les sanctions voire les mesures correctives<sup>992</sup>. Il en est ainsi, par exemple, des rapports de contrôle de l'IGE dont le chef de l'Etat est destinataire. La même remarque peut être faite pour les rapports de l'I.G.F. tardivement transmis au Ministre des finances et au ministre du contrôle économique et financier d'alors<sup>993</sup>.

---

<sup>986</sup> AYISSI, *Parole d'officier Coup d'Etat ou transition démocratique en Guinée*, Panafrika/Silex/Nouvelles du Sud, 2009 ; p. 35.

<sup>987</sup> V. TROTABAS L. et COTTERET J. M. *Droit budgétaire et Comptabilité publique*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 1995, p. 359.

<sup>988</sup> Voir les visas du règlement général sur la comptabilité publique de 2000.

<sup>989</sup> Il s'agit du décret n°D/2000/061/PRG/SGG portant règlement général sur la comptabilité publique, modifié par le décret D/2012/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique

<sup>990</sup> *L'indépendant*, hebdomadaire d'analyses et d'informations n°966 du 29 décembre 2011, p. 10.

<sup>991</sup> Souvent les personnes présumées coupables se plaignent du non respect du principe du contradictoire. V. SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op. cit.*, pp. 10 et s.

<sup>992</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>993</sup> Le ministre des finances est destinataire des rapports de l'IGF tandis que le ministre du contrôle économique et financier, était le destinataire et ampliatrice de tous les rapports d'inspection y compris celui de l'IGE qui transmettait également son rapport au président de la République. Voir, l'ordonnance n°033/PRG/CNDD/2009.

En effet, les rapports de contrôle des autres structures sont adressés au Ministre des finances<sup>994</sup> et aux autres Ministres en leur qualité de chefs de service. Ces rapports, dont le rythme de publication est lent, sont presque inexploitable. En effet, ils doivent contenir normalement des propositions spécifiques de redressement ou de réformation. Hélas, souvent il n'en est rien. La prise de sanction dépend généralement de la seule volonté du Président de la République et rarement des Ministres. Dès lors, l'effectivité du contrôle interne devient aléatoire, en raison de la quasi-impossibilité d'appliquer des sanctions adéquates. Les services de contrôle qui servent de « garages », sont étouffés parfois par des cadres de haut niveau qui s'ennuient, faute de missions à accomplir. En même temps, c'est un instrument précieux dont le Ministre des finances se sert pour faire taire certaines personnes. L'inadaptation du contrôle est également au nombre des données objectives de l'insuffisance de contrôle.

### **B : L'inadaptation du contrôle**

Le chevauchement à travers la multiplicité d'organes, caractérise le contrôle financier interne en Guinée. Il s'agit des chevauchements des différentes structures de contrôle interne. En effet, il n'est pas rare qu'une même structure administrative soit dans le collimateur de deux organes de contrôle à la fois<sup>995</sup> ; ce qui n'est pas mauvais en soi ! Seulement, cette inflation d'institutions de contrôle serait d'un grand intérêt, s'il y avait, en Guinée une instance fonctionnelle de coordination pour réguler ces multiples contrôles<sup>996</sup>. Le cadre permanent de concertation entre des institutions de contrôle, qui vient d'être créé<sup>997</sup>, pêche par son dysfonctionnement, à cause du manque de moyens humain, financier et structurel et ses résultats se font attendre entre les différents organes de contrôle<sup>998</sup>. Cette situation est une source de conflit et de rivalités inutiles, d'autant plus qu'aucune structure de contrôle ne dispose d'une suprématie sur les autres. De surcroît, pourquoi multiplier les structures de

---

<sup>994</sup> Les inspecteurs de finances n'ont pas de pouvoir de décisions, sauf dans des cas exceptionnels de contrôle inopiné où ils dressent un rapport communiqué au Ministre des finances. Le rapport doit être établi en 6 exemplaires classés dans le dossier de l'opération et un exemplaire destiné à l'inspecteur ayant effectué le contrôle.

<sup>995</sup> *L'indépendant*, hebdomadaire d'analyses et d'informations n°966 du 29 décembre 2011, p. 10.

<sup>996</sup> Voir, Décret D/2011/234/PRG/SGG portant création d'un service unifié de contrôle interne au sein des entités publiques. Ce service n'a jamais existé concrètement. V. [www.minist-eco-fin.guinee.org](http://www.minist-eco-fin.guinee.org), consulté le 12 avril 2013.

<sup>997</sup> V. Décret D/2012/N°123/PRG/SGG portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation des corps de contrôle auprès du Président de la République.

<sup>998</sup> *L'Indépendant* hebdomadaire d'information général, n°23 du 3 mars 2013, p. 3.

contrôle, quand il y a peu à contrôler, et quand les moyens humains sont insuffisants<sup>999</sup> ? Il faut donc une nécessaire coordination ou tout simplement comme le suggère J.M. BRETON définir le champ d'application et les modalités d'exercices du contrôle dans une optique synthétique<sup>1000</sup>.

De nombreux éléments concourent aujourd'hui pour remettre en cause le dispositif de contrôle en vigueur, le Président de la République en personne a qualifié le Ministère de l'économie et des finances comme étant « la bastille » et qu'il faut faire la prise de celle-ci à l'image de la révolution française de 1789<sup>1001</sup>. Par ailleurs, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), soucieux de moderniser son approche et de rationaliser ses coûts, a élaboré un manuel de procédure de contrôle<sup>1002</sup> en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de son dispositif. S'inspirant ainsi des pratiques en vigueur dans de nombreux pays et prenant actes des limites du dispositif existant, ce ministère a décidé d'initier une profonde réforme du contrôle de la dépense publique. Mais, on remarque un bilan contrasté sur le système de contrôle en vigueur. A propos du contrôle *a posteriori* par l'I.G.E., on remarque le faible poids du contrôle de la performance, qui reste à développer, ainsi que le caractère trop ponctuel du contrôle de matérialité. Il peut arriver des décalages temporaires entre les réformes réalisées par le contrôle *a posteriori* (notamment sur le plan juridique), ce qui montre la nécessité de développer davantage le travail collaboratif entre les acteurs de la chaîne de contrôle.

Sur le plan de la gestion de l'information comptable, on peut souligner que la comptabilité patrimoniale n'a pas été déployée à ce jour. On peut également relever que la tenue parallèle de trois comptabilités différentes (ordonnateur, CED, comptable) rend les rapprochements comptables longs et laborieux, donc difficilement exploitables dans des délais raisonnables. Le ministre des finances doit être convaincu de la nécessité de faire évoluer sa logique de contrôle, dans le sens de l'allègement progressif de son positionnement sur le contrôle *a priori*, et dans le recentrage de l'I.G.E. sur le contrôle de la performance et sur le contrôle de la régularité *a posteriori*. Cette évolution sera nécessairement progressive, pour

---

<sup>999</sup> Face à l'inflation institutionnelle en matière de contrôle en Guinée, un cadre de l'IGE affirme qu' « on ne peut pas dépenser 100. 000 FG pour contrôler 50. 000 FG ». *Ibid.*

<sup>1000</sup> Lire, J.M. BRETON, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement)*, *Op. cit.*, pp. 33 et s.

<sup>1001</sup> *Indépendant*, hebdomadaire d'information général, n°23 du 3 mars 2013, p. 4.

<sup>1002</sup> Voir, le manuel de procédure de contrôle des dépenses du budget de l'Etat, élaboré par le Ministère de l'économie et des finances, MEF, 2009, 175 p. Il se caractérise par son inapplication. *Ibid.*

tenir compte de la difficulté d'opérer les changements organisationnels qui y sont associés, et pour se donner le temps de faire évoluer les compétences existantes. Dans tous les cas, la question du contrôle quelle que soit sa nature, comme celle de la gestion des deniers publics, est intimement liée à l'environnement politique du pays<sup>1003</sup>.

Faut-il noter aussi que le fait marquant du contrôle interne est, qu'en Guinée, les mêmes organes de contrôle interne surtout les inspections internes disposent des mêmes attributions qui sont d'ailleurs bien ambitieuses par rapport aux moyens disponibles. Ils bénéficient également de prérogatives exorbitantes pour exercer leurs compétences<sup>1004</sup>. La compétence de l'inspection des finances ne se limite pas seulement à la vérification *stricto sensu*. L'inspection des finances peut procéder à des contrôles inopinés. Si ces derniers ont l'avantage d'être plus efficaces et dissuasifs par rapport au contrôle systématique, ils souffrent en Guinée d'un handicap sérieux, à savoir la lenteur de l'Administration. En effet, la rédaction et la signature d'un ordre de mission et l'octroi du financement nécessaire au Ministère des finances pour mener les missions sont souvent lentes et périlleuses<sup>1005</sup>. Selon les inspecteurs, il n'est pas étonnant que l'information soit déjà divulguée avant même que l'inspecteur se présente au lieu de vérification. Ce qui anéantit l'effet de surprise et permet le cas échéant au comptable du service contrôlé de faire certaines régularisations avant le jour du contrôle.

Logiquement, les structures de contrôle ont été conçues et créées pour assurer le contrôle des services publics. Leur affaiblissement est consécutif à la rupture de l'unité de contrôle entraînée par la multiplication des corps d'une part ; d'autre part, par la lente adoption dans bien des cas, de la compétence des contrôleurs. Le problème posé par la multiplicité des corps de contrôle ne pouvait pas ne pas se poser. La solution à proposer consiste en la fusion de tous les corps de contrôle pour constituer un corps et une structure unique appelée l'Inspection Générale des Affaires Administratives et Financières (IGAF) c'est-à-dire par une intégration organique des contrôles.

---

<sup>1003</sup> MERCIER (J.), *L'action publique*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2002, p. 250. Voir en outre, MONNIER (M.), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1992, p. 415. Voir notamment au Sénégal, NDIAYE (A.), *L'Inspection Générale d'Etat du Sénégal origine, évolution, originalité, formes et techniques du contrôle*, Edition africaine du Sénégal, 1993, 273 pp. 6 et s ; NGUYEN (Ch. T.), *Finances publiques sénégalaises*, l'Harmattan, 1990, pp. 4 et s.

<sup>1004</sup> Ils peuvent demander toutes les pièces justificatives qu'ils jugent nécessaires, demander la suspension de toute exécution financière. V. Décret N° D/98/035 PRG/SGG du 9 mars 1998 complétant le décret N°D/97/294/PRG/SGG relatif aux pièces justificatives des dépenses publiques.

<sup>1005</sup> Voir, [www.minist-eco-fin.guinee.org](http://www.minist-eco-fin.guinee.org), consulté le 10 juin 2013.

Le renforcement du système de contrôle vise à créer les conditions requises de la sécurité des biens, des personnes et les conventions, si l'on veut créer la richesse, au lieu de partager la pauvreté. Il y a lieu alors de rationaliser les capacités humaines et institutionnelles des organes de contrôle pour leur permettre d'assumer plus efficacement les missions qui sont les siennes. Il faut continuer à maintenir l'unicité des comptes du Trésor en fermant tous les comptes spéciaux échappant au contrôle du directeur national du Trésor conformément aux articles 71 de la loi L/2012/CNT portant loi organique relative aux lois de finances et les articles 35 et 36 du décret D/2013/015/PRG/SGG portant règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique<sup>1006</sup>.

Une nouvelle vision de contrôle en Guinée dont la réforme est encore en cours doit être en mesure de permettre un contrôle moderne sous réserve d'un changement en profondeur. Dès lors, un schéma rationnel des modalités de contrôles et la mise en place des structures d'intégration et de coordination de contrôle. Le contrôle interne moderne vise à remplir trois objectifs fondamentaux : la conformité aux règles prescrites, la sécurité et la performance. Le passage au nouveau mode de contrôle doit permettre d'alléger le contrôle *a priori* sur les engagements au profit du contrôle *a posteriori* en aval du paiement, et de renforcer la responsabilité des acteurs budgétaires par le développement du contrôle dans les services gestionnaires. Par ailleurs il ya lieu d'introduire le contrôle de gestion axée sur les résultats. Ce contrôle de gestion se présente bien comme une condition préalable à la mesure de l'efficacité et un moyen indispensable à la maîtrise des performances<sup>1007</sup>.

---

<sup>1006</sup> Aux termes de l'article 71, « *Les ressources sont toutes, quels qu'en soient la nature et l'attributaire, encaissées et gérées par des comptables publics nommés par le Ministre chargé des finances et placés sous son autorité. Elles sont versées et conservées dans le compte unique du Trésor ouvert au nom de l'Etat à la Banque centrale de la République de Guinée. Aucun compte ne peut être ouvert ni par l'Etat, ni par un autre organisme public dans une banque commerciale, sauf dans les cas et sous les conditions déterminées en loi de finances* ». Dans le même sens, l'article 35 du décret sus visé dispose que, « *Toutes les ressources de l'Etat, y compris les ressources extérieures affectées au financement de projets par les bailleurs de fonds internationaux, sont immédiatement déposées dans le compte unique du trésor ouvert à la Banque Centrale de la République de Guinée. Le compte unique du Trésor réunit tous les comptes ouverts par l'Etat au nom des comptables publics à la Banque Centrale dans des conditions permettant d'assurer l'unité de trésorerie de l'Etat. (...)* ». « *Le compte unique du Trésor ouvert à la Banque Centrale de la République de Guinée ne peut être débiteur. (...)* » (Article 36).

<sup>1007</sup> L'efficacité est ainsi mesurée par rapport au résultat réalisé et le résultat prévisionnel. Elle est aussi mesurée par le rapport entre les moyens effectivement utilisés et les moyens définis à titre prévisionnel. L'efficience est mesurée par rapport au résultat réalisé et les moyens effectivement utilisés. V. Rachid M'RABET, « Audit et contrôle de gestion du privé au public », in *Actes de la rencontre des inspections générales*, thème : « Méthodes et outils de travail », les 03 et 04 décembre 1999, 93 p. Voir aussi pour étude détaillée, CHARPENTIER (M.) et GRANDJEAN (Ph.), « Secteur public et contrôle de gestion (pratique, enjeux et limites), *La Revue du Trésor*, n°11, nov. 1998, pp. 649-651 ; CARASSUS (D.) et GARDEY (D.), « Une analyse de la gestion de la

L'Administration publique en Guinée souffre d'une double carence liée, d'une part, à son incapacité à faire évaluer objectivement les performances des agents publics et à appliquer la sanction positive ou négative qui convient à chaque situation et d'autre part, au déficit en moyens techniques et financiers dont se plaignent les agents au regard de l'envergure des tâches qui leurs sont assignées<sup>1008</sup>. Généralement, il n'existe pas la description des postes et des objectifs à atteindre par les personnels de l'Administration, toute chose qui ne permet pas de détermination sur des bases objectives<sup>1009</sup>, les besoins de recrutement, les plans de redéploiement des effectifs et les plans de gestion de formation ou de performance<sup>1010</sup>. En raison de la caducité des cadres organiques pour la plupart des structures des services publics, la prévision budgétaire en matière de dépenses du personnel ne tient pas compte de la détermination prévisionnelle sur le plan quantitatif et qualitatif des emplois administratifs permanents nécessaires au bon fonctionnement<sup>1011</sup>. Ces situations entretiennent le flou au niveau des responsabilités qui devraient être celles des uns et des autres et génèrent toujours plus d'inefficacité et de gaspillage de ressources dans les services publics.

Pour introduire plus de rationalité, d'efficacité et de transparence et assurer plus d'impact, l'Administration devra s'ouvrir à la démarche de la gestion axée sur les résultats (GAR)<sup>1012</sup>.

En pratique, le contrôle interne connaît d'autres entraves non moins importantes dans le domaine politique et social.

## **Paragraphe II : Les données subjectives du contrôle**

En Guinée, la qualité du contrôle interne n'est pas uniquement liée à des facteurs endogènes. D'autres facteurs expliquent l'absence ou la mauvaise application du système de

---

performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *R.F.F.P.*, n°107, juin 2009, pp. 101-131.

<sup>1008</sup> . Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, Conakry, le 15 janvier 2007. p. 3.

<sup>1009</sup> MFPPA, conception et fondements de l'Etat pour un développement durable, 2009, p. 6.

<sup>1010</sup> . Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, *Op. cit.*, p.7.

<sup>1011</sup> *Ibid.*

<sup>1012</sup> BOVAIRD (T.) et LOEFFLER (E.), « Evaluation de la qualité de la gouvernance : indicateurs, modèles et méthodologies », *R.I.S.A.*, n°3, 2003, pp. 361-381.

contrôle des finances publiques. Ce sont les facteurs politiques et administratifs (A) et le manque de motivation des contrôleurs (B).

### **A : Les difficultés d'ordre politique et administratif**

En dépit de l'existence de critères d'allocation économiques et financiers, les autorisations et dotations budgétaires, telles que sanctionnées par les cabinets et les législatures, reflètent généralement plus les jeux des pouvoirs relatifs de l'élite bureaucratique que la priorité économique relative des programmes. Ainsi, les militaires vont revendiquer et recevoir la plus large allocation<sup>1013</sup>, sans se préoccuper de savoir si la « défense nationale » est un besoin qui revêt un caractère urgent ou pas<sup>1014</sup>. En raison du poids croissant du pouvoir bureaucratique, les intérêts opportunistes des officiels prennent le pas sur les intérêts du public dans la répartition des ressources, plutôt que l'inverse<sup>1015</sup>. Ainsi, la concurrence pour les faveurs des gouvernants dans le but d'obtenir des ressources devient un point central de la politique intra-bureaucratique. L'inefficacité dans la mise en application des règlements devient généralisée et le résultat sortant de la machine gouvernementale est très différent de ce qui est supposé être<sup>1016</sup>. Les dépenses effectives du trésor n'ont en général pas de relation avec le budget annuel<sup>1017</sup>. Les distorsions patrimoniales déjà évoquées affectent également la qualité des investissements sectoriels et la fourniture des services publics. En outre, le bon fonctionnement des entreprises publiques spécialement celles assurant les services d'utilité publique comme EDG, SOTELGUI<sup>1018</sup>, est entravé par l'ingérence politique ainsi que des objectifs et des responsabilités flous et conflictuels<sup>1019</sup>.

Les difficultés d'ordre politique et administratif sont largement imputables à la répugnance des personnes, assumant des fonctions administratives ou politiques, à subir le

---

<sup>1013</sup> Le traitement des militaires est passé de 50% de 2009 à 100% en 2012, conformément à la promesse de campagne du Chef de l'Etat. Déjà en 2009, le Président par intérim le Général Sékouba KONATE avait augmenté à 50% suite à la demande des militaires. V. *Ibid.* Voir aussi, Loi organique L/2012/CNT relative aux lois de finances.

<sup>1014</sup> En conséquence, la satisfaction en priorité des besoins et dépenses militaires a abouti en Guinée à une compression de l'enveloppe de ressources pouvant affecter les investissements et dépenses pour satisfaire les besoins économiques et sociaux prioritaires. V. DIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, l'Harmattan, 2011, pp. 100 et s.

<sup>1015</sup> *Ibid.*

<sup>1016</sup> *Ibid.*

<sup>1017</sup> L'affaire de 13 milliards de francs guinéens détournés à la Banque Centrale et dénoncée par le Président. V. [www.guineeconakryinfo](http://www.guineeconakryinfo) du 20 septembre 2012.

<sup>1018</sup> Pour le cas spécifique de la SOTELGUI, elle a été liquidée à la suite d'une mauvaise gestion. V. *Ibid.*

<sup>1019</sup> Voir PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée : phase I : gestion du développement, *Op. cit.*, p. 29.

contrôle. Du côté des cabinets d'audit, depuis quelques temps, les auditeurs rencontrent d'énormes difficultés dans la réalisation de leur travail. Les obstacles majeurs rencontrés par ces cabinets privés révéleraient des blocages systématiques opérés par certains hauts cadres de l'Administration<sup>1020</sup>. A titre d'exemple, à la Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG), les plus hauts responsables auraient opposé une fin de non recevoir aux auditeurs arguant le fait qu'ils ne sont pas concernés par les audits. Alors, comment les auditeurs pouvaient contrôler les versements effectifs effectués par les grands services de recettes de l'Etat à savoir la Douane, les Impôts, le Trésor public et autres ? Cette attitude était du reste prévisible quand on sait que depuis plus d'une décennie, des sommes faramineuses sont sorties régulièrement de cette grande institution de l'Etat<sup>1021</sup>. La planche à billets qui a fait son temps de gloire aura fait l'affaire de tous dans ce coin sombre que les responsables refusent d'éclairer. Il n'existait pas d'interconnexion entre le Trésor et la Banque Centrale, les dettes de l'Etat et de ses démembrements ne sont pas consolidées, les débits d'office par la BCRG sur les comptes du Trésor ont été une pratique courante avec le manque d'unicité de trésorerie. Il n'existait pas de plafonnement des dépenses prévues pour les missions à l'étranger<sup>1022</sup>. D'autres directions non moins importantes refuseraient catégoriquement de collaborer avec les auditeurs. C'est le cas des Directions de la Dette publique, du Budget et les Impôts et la Douane, mais aussi la gestion de la Demande Descriptive des Importations (DDI) et celle de la Demande Descriptive des Exportations (DDE) au ministère du commerce et de l'industrie. En particulier, la direction névralgique de la Douane est le cœur des grandes magouilles en Guinée<sup>1023</sup>.

Parmi les départements ministériels qui faisaient la peau dure, nous pouvons citer le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, qui regroupait à lui seul trois départements, le ministère de l'intérieur et de la sécurité, le ministère de la santé publique et le ministère de l'économie des finances et du plan<sup>1024</sup>. Dans ces quatre ministères, les autorités ont refusé catégoriquement de coopérer. Rendant ainsi la tâche difficile voire impossible aux auditeurs<sup>1025</sup>. Les raisons invoquées dans ce manque de coopération seraient le

---

<sup>1020</sup> [www.guineeconakryinfo](http://www.guineeconakryinfo) du 15 octobre 2013.

<sup>1021</sup> Cf. Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>1022</sup> Voir PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée : phase I : gestion du développement, *Op. cit.* p. 21.

<sup>1023</sup> *Ibid.*

<sup>1024</sup> Ces ministères ne sont pas des moindres par rapport à leur taille et les multiples projets qui y sont financés, sans compter le nombre très élevé de leurs cadres et de leurs personnels. *Ibid.* p. 23.

<sup>1025</sup> Voir, Audit de l'Administration publique, 31 décembre 2007, source [www.aminata.com](http://www.aminata.com)

fait que dès l'arrivée de la nouvelle équipe gouvernementale en 2007, le ministre de l'économie, des finances et du plan avait procédé à des affectations du personnel et la nomination de nouveaux Directeurs des Affaires Administratives et Financières (DAAF)<sup>1026</sup>. Ces derniers n'étant pas en possession de toutes les informations requises, serait la cause du déroulement incorrect de recueil des informations dans ces quatre départements ministériels<sup>1027</sup>.

A bien des égards, les difficultés rencontrées par les auditeurs des cabinets privés expliquent à suffisance, la profondeur de la plaie toujours béante des problèmes du pays et la persistance des réseaux mafieux fossoyeurs de l'économie nationale qui ont toujours pignon sur rue dans le pays<sup>1028</sup>. Mais si, naturellement, les responsables politiques et la haute Administration se mettent au dessus des contrôles financiers, il faut ajouter un phénomène qui nuit fortement à l'efficacité de ces contrôles.

En effet, les liens « *sociaux et familiaux* » sont tels que leur achèvement permet toujours à un agent ou une politique en voie d'être sanctionnée d'invoquer le « *parapluie* » de telle ou telle « *personne haut placée* », voire le chef de l'Etat en personne<sup>1029</sup>. Pour s'en convaincre, il suffisait d'écouter le Président Lansana CONTE devant les commerçants le 28 août 2003, « *c'est moi qui ordonne les exonérations, qui parmi vous n'est pas venu me voir. Ah ! J'ai tel bateau, j'ai tel bateau, et pardonne l'exonération, ce n'est pas vrai toi* <sup>1030</sup> ? » Il n'était donc pas étonnant que la planche à billets fonctionnât pour faire face aux besoins financiers croissants de l'Etat. Le Trésor public creusait ainsi son endettement auprès de la Banque Centrale<sup>1031</sup>. La dette était estimée officiellement à 770 milliards de francs guinéens en 2004<sup>1032</sup>. Il en résulte que les sanctions prises ne sont jamais exécutées. Cette situation est éminemment préjudiciable à tout le système financier répressif. C'est pourquoi, la pratique

---

<sup>1026</sup> GUINEE/PNUD, rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration guinéenne, 2011, *Op. cit.*, p. 52.

<sup>1027</sup> *Ibid.*

<sup>1028</sup> Si le Gouvernement FOFANA n'y prend pas garde, ils lui feront partir comme ils l'ont toujours fait quand il s'agit d'assainir une situation financière. Qui n'a pas vu la Direction nationale de la Douane guinéenne prendre feu brûlant tous les documents ? Ce qui reste à faire par le Gouvernement, c'est le changement systématique de tous les hauts cadres de l'Etat qui se sont rendus coupables de malversation financière avant leur inculpation sinon il creusera sa propre tombe. Cette situation n'est que la face visible de l'iceberg ! *Ibid.*

<sup>1029</sup> La libération de la prison d'Elhadj Mamadou SYLLA de la prison par le Président de la République Lansana CONTE en 2006. Voir, les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.* p. 5 ; ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Op. cit.*, pp. 87-98.

<sup>1030</sup> Cf., L'hebdomadaire, « *La nouvelle tribune* », N° 223 du 03 septembre 2003, p. 3.

<sup>1031</sup> SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op. cit.*, pp. 12 et s

<sup>1032</sup> [www.pauvrete-inegalite-guinee-fver](http://www.pauvrete-inegalite-guinee-fver) consulté le 8 septembre 2013.

dans l'Administration guinéenne, spécifiquement en matière de dépenses, peut se résumer en deux mots : le gaspillage et la gabegie. Nombre de responsables ne sont pas très regardants lorsque les sommes d'argent à déboursier proviennent des caisses de l'Etat.

En outre, le contrôle de l'exécution des finances publiques n'est pas toujours aisé. Il est source de confusion et de rivalité entre les organes chargés du contrôle interne et externe. Il en résulte généralement la difficulté, voire l'impossibilité de sanctionner les hauts fonctionnaires dont la couleur politique évolue au gré des élections<sup>1033</sup>. Seule demeure, la possibilité de la mise en cause des agents subalternes. Or en Guinée, les malversations financières les plus élevées vont de pair avec les responsabilités les plus élevées. Souvent, le Chef de l'Etat qui détient un pouvoir très étendu dans le domaine du contrôle interne est le seul en cause<sup>1034</sup>. C'est pourquoi, le contrôle administratif et financier a peu de répercussion dans l'opinion publique. Celle-ci est de mieux en mieux informée des grands scandales financiers grâce à la liberté de la presse. Il est évident que depuis les événements de janvier, février 2006, la pression de la rue et du syndicat constitue l'un des rouages essentiels du contrôle des finances publiques et de la lutte contre la corruption.

La sous administration et la sous utilisation de toutes compétences constitue également une des faiblesses propres au système de contrôle des finances publiques en Guinée. Elles ont pour conséquence la non production des documents issus des contrôles dans les détails. Elles provoquent également la lenteur des procédures et surtout l'impossibilité d'apurer les comptes à temps voulu<sup>1035</sup>. Enfin, elles empêchent que l'Assemblée nationale soit éclairée sur les comptes de la Nation. Les rapports de la direction nationale du contrôle financier, de l'inspection générale des finances, ou de l'I.G.F., ne lui étaient pas transmis<sup>1036</sup>. La fonction

---

<sup>1033</sup> Aujourd'hui nombreux sont les citoyens qui critiquent l'attitude du régime de changement du professeur Alpha CONDE, Président de la République qui a systématiquement reconduit à des postes de conseillers et de cabinet à la Présidence des anciens dignitaires de l'ancien régime accusé de tous les maux dont souffre la Guinée. Situation paradoxale et incompréhensible ! Les raisons d'une telle situation seraient essentiellement politiques. Car ces personnes par des calculs politiques se sont rangés du côté du RPG aux dernières élections présidentielles de 2010 et ont contribué à apporter un nouveau souffle au parti en remportant les dites élections.

<sup>1034</sup> Pendant les auditions effectuées par le CNDD en 2008, toutes les déclarations faites par les présumés coupables rejetaient la responsabilité au feu président de la République le feu Lansana CONTE. V. SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance !* l'Harmattan, 2010, pp. 12 et s

<sup>1035</sup> MFPPRA, conception et fondements de l'Etat pour un développement durable, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>1036</sup> *Ibid.*

d'assistance que la section des comptes de la cours suprême devrait assurée auprès du législateur est pratiquement impossible en Guinée<sup>1037</sup>.

Le même imbroglio de contrôles se rencontre au niveau des entreprises publiques et établissements publics à caractère industriel et commercial. L'I.G.E. éprouve des difficultés à exercer ses compétences. Les contrôles sont ainsi exercés dans la pratique par les ministères sectoriels, même si le conflit de compétence n'est pas définitivement résolu, quant à l'organisation du contrôle exercé par ces ministères sectoriels et le MEF. C'est pourquoi, les audits effectués en 2008 ont révélé des situations fâcheuses malgré l'existence de ces deux ministères. La SOTELGUI (une entreprise publique) qui employait plus de 1500 personnes n'avait que 700.000 abonnés. Cependant, AREEBA qui emploie 350 personnes a plus d'un million d'abonnés<sup>1038</sup>. AREEBA faisait 40 milliards de francs guinéens de chiffre d'affaires par mois, SOTELGUI faisait moins de 20 milliards par mois<sup>1039</sup>. Même si l'Etat guinéen vendait SOTELGUI aujourd'hui, ce sera à perte, car l'entreprise est malade<sup>1040</sup>. Il faut donc faire un audit organisationnel et technique pour voir quels sont les choix stratégiques pris par cette entreprise pour la mettre dans cet état là. Avec 700.000 abonnés, on n'a pas besoin de 1500 personnes mais au maximum 300 à 400 personnes<sup>1041</sup>. Donc, il faut avoir le courage d'avoir un plan social, de restructurer cette société<sup>1042</sup>. Cette entreprise est devenue à 100 % la propriété de l'État<sup>1043</sup>. Les dirigeants sont nommés par décret, donc ils n'ont pas une certaine indépendance et sont enclins à céder à tous les appels<sup>1044</sup>. C'est pourquoi, il faut une privatisation ne serait-ce que partielle.

Comme l'Etat a privilégié des politiques de secteur, quelque soit le statut juridique des acteurs, il n'a pas crée de services entièrement consacrés à la tutelle des entreprises publiques, ce qui peut compromettre l'élaboration d'une politique cohérente et unifiée de l'Etat à leur

---

<sup>1037</sup> A cause du manque de fonctionnement de la Cour. V. [www.gouv.guinee.org](http://www.gouv.guinee.org), consulté le 15 juin 2008.

<sup>1038</sup> Cf. Conseil des Ministres du 14 juin 2008 sur [www.gouv.guinee.org](http://www.gouv.guinee.org), consulté le 15 juin 2008.

<sup>1039</sup> Amadou Mouctar BALDE, la situation des audits en Guinée, [www.guineenews.com](http://www.guineenews.com) du 15 avril 2011.

<sup>1040</sup> Actuellement l'entreprise est en état de faillite, voire de liquidation.

<sup>1041</sup> V. [www.gouv.guinee.org](http://www.gouv.guinee.org), consulté le 15 juin 2008.

<sup>1042</sup> Point de presse du directeur de l'Agence de régulation des postes et Télécommunication (ARPT) en août 2012.

<sup>1043</sup> Voir l'hebdomadaire, *L'Indépendant* du n°23 du 12 mai 2012.

<sup>1044</sup> *Ibid.*

égard<sup>1045</sup>. L'effet normal ou attendu du contrôle proviendra certes de l'harmonisation des contrôles, l'octroi des prérogatives importantes et leur intégration à un niveau supérieur qui fera obstacle à toute ingérence politique. Pour le cas particulier des entreprises publiques, il serait opportun de créer une Agence nationale des entreprises publiques chargée de contrôler leurs gestions.

Cependant, le manque de motivation influe à son tour sur le rendement des agents de contrôle.

### **B : Le manque de motivation des agents de contrôle**

Un système de contrôle des finances publiques efficace doit faire planer, en permanence le spectre du contrôle sur toutes les structures de gestion de l'Etat, spectre illustré régulièrement par les actions concrètes, efficaces et surtout accompagnées d'effets<sup>1046</sup>. Un tel système exige une forte implication des agents de contrôle. En Guinée, outre les conditions souvent difficiles de travail caractérisées par l'insuffisance des mobiliers et matériel de bureau, les agents de contrôle sont peu motivés<sup>1047</sup>. Il ne s'agit pas seulement de rémunération ; le découragement peut résulter aussi du constat du peu d'attention qui est fait des violations aux règles financières relevées, de l'inapplication des sanctions ou des améliorations proposées<sup>1048</sup>. Bref, les agents du contrôle ont parfois l'impression d'être totalement inutiles. Alors, les structures de contrôle interne apparaissent comme « *des empêcheurs de pêche en eau trouble* ». Persuadés que les contrôles débouchent rarement sur les sanctions efficaces, ils finissent par garder le silence et à se démobiliser totalement par rapport à leur mission<sup>1049</sup>.

En outre, un travail de qualité exige une motivation des agents qui l'accomplissent quant au traitement<sup>1050</sup>. Le niveau des rémunérations et des avantages n'est pas de nature à galvaniser la conscience professionnelle chez les agents. Une autre chose non moins

---

<sup>1045</sup> En exemples, les entreprises publiques comme la SEEG et EDG sont sous la tutelle du ministère de l'Energie et de l'hydraulique et le MEF. La SOTELGUI relève du ministère de l'information et de la communication et le MEF.

<sup>1046</sup> NDIAYE (A.), *L'Inspection Générale d'Etat du Sénégal origine, évolution, originalité, formes et techniques du contrôle*, Op. cit. p. 56.

<sup>1047</sup> MFPR, la gestion du personnel de l'administration guinéenne, Op. cit. p. 11.

<sup>1048</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1049</sup> *Ibid.*, p. 7..

<sup>1050</sup> JEAN-PIERRE (D.), « Rémunérer le mérite dans la fonction publique : la grande illusion ou un nouvel espoir ? », *J.C.P. A*, 2004, pp.1738 et s ; OLOWU (D.) « La réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », *R.I.S.A.* vol.76, n°4, déc 2010, p. 665.

importante, est que la politique d'équipement, l'emploi et l'entretien du matériel mis à la disposition des agents ne sont pas satisfaisants, au regard des ambitions d'une Administration moderne<sup>1051</sup>. Par exemple, l'informatisation du service public est très limitée compte tenu des moyens financiers qu'elle demande<sup>1052</sup>. Il est donc regrettable que les principaux ministères, en dehors du ministère de l'économie et des finances ne soient pas bien informatisés<sup>1053</sup>, au moins dans un cadre de gestion du personnel<sup>1054</sup>. Des exemples confirmés par des missions d'inspection, en Guinée ont révélé une mauvaise gestion des effectifs<sup>1055</sup>. Les agents décédés, démissionnaires ou tout simplement fictifs, les étudiants qui, depuis deux, trois ou quatre années sont arrivées à terme de leurs études ou ont bénéficié des soutiens des parents pour des études à l'étranger, continuaient à figurer sur les listes officielles<sup>1056</sup>. Ceux-ci témoignent d'un manque de rigueur dans le suivi. Si la conservation manuelle des archives et documents s'avère défailante, l'utilisation de l'outil informatique pourrait rendre pareil cas évitable<sup>1057</sup>.

De nos jours, seule l'IGE bénéficie des dispositions statutaires relativement améliorées<sup>1058</sup>. Ce statut fixe la position, les conditions de recrutement, les droits et les obligations des inspecteurs. Certaines dispositions demeurent innovantes, en ce qu'elles confèrent aux membres des garanties de carrière. Nommés par décret, les inspecteurs ont vocation à servir en position d'activité. Ils bénéficient des primes spécifiques de contrôle. Suivant les conditions de recrutement par voie de concours ou aux choix, il y a une tendance à favoriser une composition des cadres de formation multidisciplinaire. En effet, le concours est ouvert aux ingénieurs-docteurs, aux candidats titulaires d'un diplôme d'expert comptable, d'une maîtrise ou d'un doctorat d'Etat en droit, sciences économiques<sup>1059</sup>. Sa composition

---

<sup>1051</sup> Comité de Défense des Droits du Citoyen C.D.C., « Guinée : conjurer les crises à répétitions et préparer l'avènement de la troisième République », contribution au débat de l'avenir du pays, Conakry, février 2008, p.5.

<sup>1052</sup> Rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration en Guinée 2011, Comité de Défense des Droits du Citoyen C.D.C., « Guinée : conjurer les crises à répétitions et préparer l'avènement de la troisième République », *Op. cit.*, p. 9.

<sup>1053</sup> MFPR, conception et fondements de l'Etat pour un développement durable, 2009, p. 12.

<sup>1054</sup> MFPR, la gestion du personnel de l'administration guinéenne, *Op. cit.* 15 p.

<sup>1055</sup> V. MFPR, conception et fondements de l'Etat pour un développement durable, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>1056</sup> GUINEE/PNUD, Rapport sur la réforme et la modernisation de l'Administration en Guinée 2011, *Op. cit.* p. 43.

<sup>1057</sup> *Ibid.*

<sup>1058</sup> V. Le titre II et les articles 24 et suivants du décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution, organisation et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat et statut de ses membres. Tous les autres corps d'inspecteurs des services comptables et financiers restent soumis au décret du 4 juin 1965 qui demeure à ce jour, caduc et dépassé. Il faut même noter que les inspecteurs d'Etat sont partiellement soumis à ce même décret quant à leur grade et la durée des échelons du corps.

<sup>1059</sup> V. article 26 du décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution, organisation et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat et statut de ses membres.

favorise également l'intégration en son sein des cadres ayant une certaine expérience de gestion. Les 3/5 des membres sont nommés au choix parmi les fonctionnaires, magistrats et officiers supérieurs des forces armées relevant de la hiérarchie A ou les personnes justifiant l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles. Ces deux catégories de personnes doivent en outre justifier 10 ans de service public. Ce qui est un facteur qui renforce la dynamique de l'institution et limite à une certaine proportion le pouvoir discrétionnaire du Président de la République à propos de leur nomination.

Si ces innovations comme nous venons d'indiquer et bien que sectorielles constituent une avancée certaine, le même statut ne résout pas pour autant l'épineux problème des échelons et des grades. Ces derniers sont déterminants pour le traitement de tout fonctionnaire ou agent. Aux regards des articles 25 et 29 du décret suscités, les inspecteurs d'Etat ne sont pas sortis de l'alignement de la fonction publique générale. Or, c'est là le nœud du problème : il s'agit de rendre la profession captivante, pour faire face aux missions essentielles.

Trois principes de base devraient guider le contrôle en Guinée pour définir le rôle assigné aux agents chargés du contrôle : l'indépendance, la compétence et la publicité. Si le contrôle financier interne est insuffisant et inefficace, le contrôle externe, lui, est inopérant.

## **SECTION II : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER EXTERNE, UN CONTROLE INOPERANT**

Le contrôle externe relève essentiellement de deux formes auxquelles il faut ajouter le contrôle juridictionnel et le contrôle par les acteurs socio-politiques en Guinée, à savoir le contrôle parlementaire ou politique. Par rapport au contrôle interne, il s'exerce généralement *a posteriori*. Autrement dit, ce contrôle vient compléter ou confirmer celui de l'Administration. Ce contrôle financier est politique, puisqu'il ne peut déboucher que sur une décision de nature politique. Quant au juge des comptes publics, c'est un juge spécialisé, son contrôle est un contrôle juridictionnel, puisque la décision rendue a la nature d'un jugement. En Guinée, comme dans d'autres pays francophones d'Afrique, ces contrôles externes demeurent encore théoriques pour diverses raisons, dans le cas spécifique guinéen, nous retiendrons l'existence théorique du contrôle juridictionnel des finances publiques (Paragraphe I) et le médiateur de la République, une autorité dépourvue d'un pouvoir *stricto sensu* (Paragraphe II).

## **Paragraphe I : L'existence théorique du contrôle juridictionnel des finances publiques**

Malgré son ancienneté relative, l'existence de la chambre des comptes de la Cour Suprême<sup>1060</sup> demeure largement théorique en tant que juridiction des comptes. En dehors des textes qui l'instituent, elle fait figure d'une chambre aux décisions introuvables<sup>1061</sup>(A) qui entraîne sa marginalisation comme structure de contrôle au sein de la Cour suprême (B).

### **A : Une chambre des comptes aux décisions introuvables**

La première juridiction des comptes de la Guinée fut créée en 1989 par l'ordonnance N°110/PRG/SGG/89 du 30 mai 1989 portant composition et fonctionnement de la Cour des Comptes. Cette ordonnance fut abrogée par la loi organique N°91/08/CTRN portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour suprême. Aux termes de la loi Fondamentale du 23 décembre 1990, la Cour suprême assure le contrôle *a posteriori* de l'exécution des lois de finances et en fait rapport à l'Assemblée nationale<sup>1062</sup>. Dans la pratique cette fonction n'a jamais été effective. Non seulement la chambre des comptes ne reçoit pas les comptes, mais également, elle n'est pas outillée pour faire un contrôle exhaustif et indépendant. Aucun rapport annuel au Président de la République statuant en matière de comptabilité publique n'a été réalisé et publié depuis une quinzaine d'années<sup>1063</sup>.

Conformément à la loi, les comptables doivent prêter serment et souscrire à certaines obligations légales telles que la constitution de suretés réelles (hypothèque) et le dépôt d'une caution, garantissant leur gestion des deniers publics. Ces obligations des comptables n'ont jamais été appliquées, depuis 1991 jusqu'à nos jours. Le non respect de ces prescriptions s'explique non seulement par une négligence à faire appliquer la règle juridique, mais

---

<sup>1060</sup>DIALLO Hassan II, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, *Op. cit.*, 205 p.

<sup>1061</sup> Depuis la mise en place de la Cour suprême en 1991, sa chambre des comptes n'a rendu aucun arrêt. V. GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, *Op. cit.*, p. 15.

<sup>1062</sup> Voir la Loi Fondamentale article 60 et la loi organique 91/007 du 21 décembre 1991. La loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à chaque année civile et approuve les différences entre les réalisations et les prévisions de la loi de finances de l'année, modifiée le cas échéant par les lois de finances rectificatives.

<sup>1063</sup>*Ibid.*, p. 23.

également par l'absence de repère fiable pour discerner qui a la qualité de comptable et qui ne l'a pas. Le contrôle sur les comptes des comptables publics est donc inexistant.

Pourtant, cette structure n'est pas sans importance. C'est elle qui est chargée de la vérification de la gestion financière des sociétés et entreprises d'Etat, du contrôle juridictionnel de l'exécution du budget national et des autres budgets des collectivités locales. Par ailleurs, elle est habilitée à contrôler les comptes des comptables des organismes dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière où les collectivités publiques ont un intérêt financier. Elle contribue enfin à la décision budgétaire à travers les renseignements fournis sur le dysfonctionnement du mécanisme budgétaire. C'est son intervention qui pouvait permettre au Parlement de voter la loi de règlement nonobstant les difficultés de collaboration qui existaient entre les deux institutions<sup>1064</sup>. La marginalisation de la chambre des comptes est aussi préoccupante.

### **B : La marginalisation de la chambre des comptes au sein de la Cour suprême**

La chambre des comptes éprouve des difficultés pour accomplir ses missions à cause notamment, de la non signature des projets de décrets<sup>1065</sup>, relatifs au statut de ses magistrats et aux attributions, organisation et fonctionnement de la chambre des comptes. Il ne faut pas aussi occulter la faiblesse de ses effectifs, sa dépendance envers la Cour suprême, l'insuffisance de ses moyens matériels et la faiblesse des qualifications pour effectuer un contrôle de qualité, exhaustif et indépendant. Le texte qui la structure au sein de la Cour Suprême ne permet pas de distinguer les responsabilités propres de la chambre de celles du Président de la Cour Suprême.

D'un point de vue organisationnel, la chambre est partie intégrante de la cour suprême, elle ne comprend qu'un Président et deux conseillers. Ce manque notoire de personnel a constitué jusqu'à une époque récente le premier obstacle à l'effectivité du contrôle de la gestion<sup>1066</sup>. Conformément à l'article 29 al.2 de la loi organique n°91/08/CTRN portant

---

<sup>1064</sup> Il en va de même dans les autres pays d'Afrique francophone. J.T. DUPRAT explique cette situation à juste titre par l'existence dans ces pays du régime présidentiel lire à cet effet : « *l'activité des cours et chambres des comptes* », in *les cours suprêmes en Afrique*, 1990, p. 45.

<sup>1065</sup> Voir PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée : phase I : gestion du développement, novembre 2008, p. 8.

<sup>1066</sup> La chambre des comptes n'a jamais fonctionné son existence est resté théorique. Dans tous les cas, cette cour n'est pas encore opérationnelle. V. PNUD, Evaluation des capacités pour l'atteinte des OMD en Guinée : phase I : gestion du développement, *Op. cit.*, p. 8.

attribution, organisation et fonctionnement de la Cour suprême, la chambre des comptes est composée d'un président, de deux conseillers, de magistrats référendaires et le ministère public représenté par le procureur général et l'avocat général. Cependant la chambre dans sa composition n'a jamais connu de magistrats référendaires dont le nombre devrait être fixé par ordonnance du président de la Cour suprême sur demande du Président de la chambre. Il convient de retenir également que du point de vue fonctionnel, la loi organique précitée régissant le fonctionnement de la Cour suprême n'est pas claire, dans la mesure où les tâches ne sont pas définies ni les critères de nomination.

En effet, l'article 9 dispose que « *les membres de la Cour suprême sont nommés par décret. Le premier président est choisi parmi les présidents de chambre, le premier avocat général, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près la cour d'appel. Les président des chambres sont choisis parmi le premier avocat général, les conseillers, les avocats généraux, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près la cour d'appel. Un président de chambre peut être nommé premier avocat général sur sa demande* ». Comme on le voit, cette disposition ne renvoie à aucun critère ou expérience dans le domaine des questions financières, comptables ou économiques. Mais, certaines difficultés de fonctionnement de la chambre peuvent être recherchées dans la situation socio politique du pays depuis la prise du pouvoir en 1984 par les militaires jusqu'en 2010. Pendant cette longue période, les régimes militaires ont porté peu de considération sur le contrôle *a posteriori* des finances publiques.

Si les missions de la section sont bien définies et larges<sup>1067</sup>, force est de constater qu'elles sont difficilement réalisables en Guinée<sup>1068</sup> : faute de moyens et de volonté politique suffisantes. Cette situation explique en grande partie, la faiblesse de l'organisation, le mode de fonctionnement et la réticence à l'idée même de ce contrôle en Guinée. Toutefois, si on

---

<sup>1067</sup> Elles sont définies par la loi n°91/08/CTRN portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour suprême. En matière de contrôle des finances publiques, il serait fastidieux d'énumérer l'étendue des domaines susceptibles d'investigation, elle ne semble pas connaître de limite, car le contrôle juridictionnel porte concurremment sur les comptes des comptables publics, le contrôle des comptes et la gestion des entreprises publiques, le contrôle des institutions de sécurité sociale et d'organismes bénéficiant d'un concours financier. La section des comptes fait également office de Cour de discipline pour réprimer les irrégularités budgétaires commises par les ordonnateurs et toute autre personnes qui interviennent dans le processus de l'exécution des dépenses publiques.

<sup>1068</sup> Le contrôle juridictionnel a été longtemps nul ou inexistant un peu partout en Afrique francophone : Togo, Benin, Niger, Mali, sauf au Sénégal où les lois de finances sont clôturées souvent bien tardivement. V. pour une étude détaillée, ZAKI (M.), *Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université des Sciences sociales de Toulouse, janv. 1999, pp. 106 et s.

peut apprécier aujourd'hui l'indépendance de la Cour des comptes à travers son inscription dans la Constitution, le législateur doit veiller à ce que l'autorité de la Cour soit aussi fermement assise par la loi<sup>1069</sup> : la Cour doit pouvoir avoir accès à toutes informations nécessaires à ses travaux, y compris en matière de défense. Elle doit enfin être dotée de moyens coercitifs vis-à-vis des différents acteurs de la dépense publique puisqu'elle joue aussi le rôle de Cour budgétaire et financière.

Il serait important que la Cour soit dotée des moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par la Constitution. En dehors de ces atouts, la Cour des comptes devra éviter les écueils qui pourraient se dresser devant l'exercice de ses missions, notamment, le choix des compétences afin que soient préservées la qualité et l'indépendance de l'institution. En effet, ces personnes n'auront pas nécessairement l'expérience du métier de magistrat des comptes et devront cependant encadrer les magistrats recrutés sur des critères très élevés (3ème cycle universitaire, ingénieur...), ce qui exigera de leur part, une capacité d'adaptation rapide dans leurs nouvelles responsabilités. C'est pourquoi, le dépassement de l'optique comptable est ici nécessaire, pour prévenir les erreurs futures. Sa qualité d'expertise sera renforcée par l'accueil en son sein d'ingénieurs des télécommunications, de l'armement, des magistrats judiciaires.

La procédure d'examen des comptes des entreprises privées concessionnaires de service public aurait gagné à être simplifiée au moins pour les examens de routine qui pourraient porter sur le seul compte de l'entreprise. Elle dispose *a priori* de larges pouvoirs de contrôle et toute la latitude d'opérer un véritable contrôle de gestion. C'est pourquoi elle doit être tenue envers le Parlement d'une obligation légale d'assistance dans les contrôles de l'exécution des lois de finances mais elle ne sera aucunement placée dans sa dépendance. Si le Parlement est destinataire de son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances, elle pourra de sa propre initiative porter ses observations à la connaissance des commissions des finances. Quant à son rapport avec l'exécutif, les nominations des membres doivent bénéficier des conditions légales comme, l'irrévocabilité et l'inamovibilité.

---

<sup>1069</sup> La Cour des comptes n'est pas un pouvoir public constitutionnel, mais, comme l'Administration et la justice administrative ou judiciaire, une simple autorité publique : elle tiendra son organisation et sa compétence non de la Constitution, mais des lois et règlements ; ses membres ne sont pas élus par le peuple, mais nommés par le chef de l'Etat. C'est pourquoi, son statut la rendra indépendante à la fois du pouvoir législatif et exécutif.

Nous pensons que la déclaration des biens à la cour suprême conformément à l'article 36 de la Constitution devrait comprendre également la déclaration des biens des enfants mineurs des autorités sus indiquées. Mais, force est de constater que depuis le 23 décembre 2010<sup>1070</sup> ni le Président, ni un membre du Gouvernement ou de toute autre autorité n'a déclaré ses biens auprès de la chambre des comptes qui fait office de Cour des comptes<sup>1071</sup>. Pour l'efficacité du contrôle en cause, la loi doit reconnaître aux magistrats et aux rapporteurs un droit de communication de tous les documents nécessaires au contrôle et un droit d'accès à tous les services. Si la Cour des comptes assume son indépendance et jouit d'une autonomie financière véritable, elle pourra, nous en sommes persuadé, accomplir efficacement les missions qui lui sont dévolues. A cette existence théorique de la chambre des comptes, il faut ajouter l'absence d'un pouvoir *stricto sensu* du médiateur de la République.

## **Paragraphe II : Le Médiateur de la République, une autorité dépourvue d'un pouvoir *stricto sensu***

L'institution du médiateur en Guinée paraît répondre à une attente, dont seule l'expérimentation du modèle peut permettre de mesurer la satisfaction par l'adéquation ou l'écart entre les visées et les résultats. Toutefois, l'institution est de naissance récente, et il est trop tôt pour en dresser un bilan exhaustif résultant d'une étude complète. Tout au moins est-il permis d'esquisser des analyses sur son fondement. Il demeure une magistrature d'influence (A) en face de nombreux dysfonctionnements actuels (B).

### **A : Une magistrature d'influence**

Le médiateur de la République se définit ainsi comme relevant ni de l'Administration de type classique, ni de l'exécutif, ni du législatif, le médiateur guinéen ne peut être qu'une « *magistrature d'influence* » fondée sur son indépendance et son autorité morale<sup>1072</sup>. C'est pourquoi, il est convenable de qualifier sa compétence comme le dit A. DIARRA de

---

<sup>1070</sup> Date d'investiture du premier Président Démocratiquement élu, le Pr Alpha CONDE

<sup>1071</sup> La Guinée se trouve jusqu'à présent dans une sorte de transition perpétuelle qui normalement devrait prendre fin pendant les premiers mois de l'année 2011. Les institutions prévues par la constitution notamment la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le haut conseil des collectivités locales et même l'assemblée nationale à ce jour ne sont pas encore installées. Les compétences législatives relèvent encore de du Conseil National de la Transition.

<sup>1072</sup> Ansoumane SACKO, « L'institution du médiateur, une dynamique du nouveau contrôle de l'Administration guinéenne », *Op. cit* p.118.

« *prérogative fonctionnelle*<sup>1073</sup> » dont la portée se mesure principalement à l'autorité morale attachée à son registre d'influence. La force du médiateur repose ici uniquement sur son autorité morale. En France, on le qualifie d' « *autorité administrative indépendante* », sans plus préciser sa nature juridique. Il est certain que le degré d'indépendance du médiateur de la République est en grande partie déterminé par la nature des personnalités désignées<sup>1074</sup>. C'est une institution personnalisée car, elle ne dispose pas de services administratifs ou d'administration. Il doit cependant contribuer à la modernisation des services publics. En Guinée, si l'idée de sa mise en place est retenue et à l'instar des autres pays, il devrait exercer une magistrature d'influence, c'est-à-dire qu'il ne doit pouvoir ni décider ni imposer. Il devrait « recommander » une solution à l'Administration et dresser un rapport annuel qui sera adressé au Président de la République et publié.

Il est vrai que le médiateur dispose, des moyens de pression pour mieux mener son investigation. Il s'agit d'un moyen tel que, la fixation des délais aux autorités pour répondre à sa demande, l'obligation faite aux autorités de faciliter son travail, la possibilité pour le médiateur de dénoncer soit au Président de la République, soit dans son rapport annuel les insuffisances et les inerties de l'Administration. Mais, le médiateur n'a aucun pouvoir d'appréciation et ne dispose pas de moyen d'action coercitive pour conduire une réforme radicale des insuffisances et des effets négatifs du formalisme juridique<sup>1075</sup>. Sans une force coercitive mis à la disposition du médiateur et sans une volonté réelle du législateur de faire respecter ses directives, l'institution aura des difficultés à s'imposer. Ainsi, le recours au principe d'équité, essentiel du point de vue moral a une portée limitée sur le plan juridique<sup>1076</sup>. Le constituant guinéen n'a pas attribué au médiateur un pouvoir de décision en vue d'accomplir avec efficacité la mission qui lui est confiée. Cette autorité personnalisée est démunie de toute force pour l'exécution de sa décision.

Dans le but de renforcer les pouvoirs du médiateur de la République, la stratégie devrait viser à lui faciliter l'accès à l'information et le suivi de la qualité des services publics, mais sans heurter les principes fondamentaux des droits de l'homme, notamment les droits de la

---

<sup>1073</sup> A. DIARRA, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire, cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *Op. cit.*, p. 6.

<sup>1074</sup> Actuellement, c'est l'ancien général d'armée Facinet TOURE qui assume les fonctions de médiateur. Pour beaucoup de guinéens, il reste une personnalité controversée eu égard à ses agissements et ses déclarations génocidaire et ethnocentriste. Voir l'*Observateur*, hebdomadaire d'information général, n°25, 2011, p. 2

<sup>1075</sup> GAUDEMET (Y.), *Traité de Droit administratif*, *Op. cit.* p. 745.

<sup>1076</sup> DEBBASCH (Ch.) et COLIN (F.), *Droit administratif*, *op. cit.*, p 541.

défense. La décision d'un juge possède une caractéristique particulière : elle est porteuse de l'autorité de la chose jugée qui impose de tenir pour acquis le jugement sauf à exercer les voies de recours prévues par la loi<sup>1077</sup>. Par exemple, le contrôle de l'administration judiciaire est important pour l'amélioration de la qualité de la justice. Toutefois, le pouvoir qui devra lui être ainsi attribué ne doit pas être de nature à affecter les procédures pendantes devant les juridictions où remettre en cause le bien fondé des décisions judiciaires au risque de porter atteinte à l'indépendance judiciaire. Cette garantie d'efficacité du médiateur de la République passera, avant tout, par la volonté politique<sup>1078</sup>. Elle passera aussi par le respect du mode de nomination<sup>1079</sup>, de la durée de son mandat et par l'importance des ressources mises à sa disposition<sup>1080</sup>. Il s'agit aussi du respect scrupuleux des pouvoirs qui lui sont conférés et le mode d'organisation de fonctionnement de son service<sup>1081</sup>.

De même, en raison de ce que les décisions du Médiateur de la République ne devraient pas être contraignantes, peut donner l'impression d'une institution inutile. L'autorité du médiateur devra reposer du premier chef sur sa personnalité, ensuite sur la qualité du travail fourni, c'est-à-dire sur une enquête minutieuse bien fournie dans des délais raisonnables, avec des recommandations bien motivées en fait et en droit et enfin, des rapports intelligibles. C'est pourquoi, le médiateur de la République devrait être choisi parmi les magistrats ou autres juristes de haut niveau. La publication de ses rapports devrait également jouer un rôle majeur. Dans le même ordre d'idée, les actions de sensibilisation y compris des campagnes d'information, des réclames publicitaires, des entretiens dans les journaux, des débats aux radios et télévisions publiques et privées et l'éducation du public, devraient être organisés pour accroître l'accessibilité et le rôle du Médiateur de la République. Il devrait être amené à se comporter de manière à être considéré par les départements ministériels comme étant un partenaire sur lequel ils pourront compter, lorsque leurs responsables feront l'objet de

---

<sup>1077</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, *Op. cit.*, p. 610.

<sup>1078</sup> En ce qui concerne la volonté politique, celle-ci s'est déjà traduite par l'insertion du poste dans la nouvelle constitution. Cela doit se poursuivre par un soutien réel du gouvernement, de l'Assemblée Nationale, de l'administration et de la société civile.

<sup>1079</sup> Quant au mode de nomination, il est évident que celui-ci sera déterminant pour la crédibilité de l'institution. Si la fonction est confiée à une personne affiliée à un parti politique, à un profane du droit, à un cadre inexpérimenté ou de moralité douteuse, il va sans dire que les chances de succès de l'institution se sont compromises.

<sup>1080</sup> Concernant le mode de financement du service du médiateur, la stratégie devra viser à élargir l'éventail des ressources de financement et à lui permettre de disposer de ressources suffisantes pour pouvoir remplir son cahier des charges. En outre, le médiateur de la République devra répondre notamment de la gestion de son budget.

<sup>1081</sup> A propos de l'organisation et le fonctionnement du service du médiateur de la République, ce dernier devra être d'un accès direct pour tous les citoyens, par exemple, par la gratuité de la procédure.

critiques ou de mesures injustifiées. En effet, nombreux sont aujourd'hui des dysfonctionnements qui émaillent le fonctionnement actuel de l'institution.

### **B : Les dysfonctionnements actuels**

En matière de régulation des rapports entre l'Administration et les administrés, le médiateur actuel ne maîtrise pas la règle du jeu<sup>1082</sup>. L'inapplication des décisions de justice, l'arbitraire administratif et le manque d'informations et la qualité de l'accueil du public sont sources de nombreux problèmes entre les particuliers et les administrations<sup>1083</sup>. Dans l'exercice de ses activités de médiation et de règlement des conflits, le Médiateur guinéen est souvent confronté, à cette problématique.

De nos jours, des efforts ont été déployés, dans le cadre des réformes qui s'inscrivent dans l'instauration ou l'amélioration des moyens de contrôle pour une bonne gouvernance administrative. Toutefois ces progrès sont loin d'assouvir la soif des citoyens dans ce domaine et le bout du tunnel n'est pas encore visible. L'article 133 de la Constitution dispose que les modalités de saisine, d'organisation et de fonctionnement du médiateur de la République sont déterminées par une loi organique. Malheureusement, le Médiateur nommé n'est pas en mesure d'exercer ses attributions conformément à la constitution ; car, depuis trois ans, la loi organique déterminant les éléments suscités n'est pas à ce jour promulguée<sup>1084</sup>. Cette loi organique est pourtant votée par le Conseil Nationale de la Transition<sup>1085</sup>. Sans prétendre rechercher les causes de la non promulgation, il serait d'un plus grand intérêt pour la nouvelle Assemblée nationale et le Président de la République de régler cette difficulté sérieuse.

En outre, ce qui peut apparaître grave pour la garantie statutaire et l'indépendance du Médiateur, est sa révocation par le Président de la République avant le terme de son mandat. En effet, quelques mois après sa nomination par le Président de la République par intérim au moment de la transition, comme Médiateur, Monsieur Sékou Gouressy CONDE fut révoqué de ses fonctions dès la prise de fonction du nouveau Président démocratiquement élu<sup>1086</sup>. Si un tel acte peut être interprété comme, d'une part une nomination qui enfreint aux règles de

---

<sup>1082</sup> GUINEE/PNUD, rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration guinéenne, *Op. cit.* p. 10.

<sup>1083</sup> *Ibid.*

<sup>1084</sup> V. M. T. ZOGBELEMOU, « La constitution du 7 mai 2010, contexte et innovation », déjà cité, p. 5.

<sup>1085</sup> V. *Ibid.*, p. 6.

<sup>1086</sup> Guinée Etoile, mensuel d'informations générales, n°10, oct. 2013, p. 14.

procédure normale<sup>1087</sup>, et d'autre part, comme le fait d'une autorité n'ayant pas la légitimité populaire, car issue d'un coup d'Etat, la nomination d'un nouveau médiateur également avant le texte organique ne peut se justifier au regard du droit.

Il y a donc lieu de s'inquiéter sur l'improvisation en cours, dans le fonctionnement de cette institution et sa capacité à exercer ses attributions fondamentales. Le médiateur a pourtant fait ses preuves dans d'autres pays africains comme le Sénégal<sup>1088</sup>. Pourtant, par rapport à sa position privilégiée et au vu de ses prérogatives, cette institution peut compenser, au moins en partie, le déséquilibre initial entre l'Administration et l'usager. Il ne doit pas être réticent pour reconnaître de nouveaux droits aux usagers (le droit d'accès aux documents administratifs, le droit à l'information administrative...). En plus, il est amené à effectuer une activité pédagogique de longue-haleine tant au niveau de l'Administration qu'auprès des administrés. Le Médiateur doit insister aussi sur l'obligation de motiver formellement certains actes administratifs<sup>1089</sup>. La motivation est une exigence formelle et elle s'analyse comme la formulation expresse dans le texte de la décision du motif qui l'a inspiré<sup>1090</sup>. Nous avons déjà relevé son importance<sup>1091</sup> mais aussi ses risques<sup>1092</sup>. La motivation doit toujours être prévue par un texte<sup>1093</sup>.

Afin de renforcer la portée à l'égard des tiers notamment, un acte administratif doit être obligatoirement publié au journal officiel<sup>1094</sup>. Si le principe de l'autorité de la chose jugée est

---

<sup>1087</sup> Cette nomination est intervenue avant le texte qui fixe les modalités d'exercice des compétences : la loi organique sur le Médiateur.

<sup>1088</sup> Mamadou DIOP, *l'Administration d'Etat au Sénégal*, Op. cit. p. 241.

<sup>1089</sup> Par motivation, il faut entendre tout à la fois l'énoncé des bases textuelles de l'acte, généralement dans les visas et l'indication des circonstances de fait qui ont conduit l'autorité administrative à agir, donc les motifs de droit et les motifs de fait, suivant une distinction plus commode que claire, puisque les deux catégories de motifs relèvent également du droit. V. C.E. 6 mars 1957, *Saint-André*, Leb.

<sup>1090</sup> La motivation soulève ainsi directement certaines questions fondamentales : l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, l'étendue du contrôle juridictionnel qui en constitue une contre-épreuve. V. Singer, « *La motivation des actes administratifs* », R.A., 1980, p. 70 ; C.E. 6 mars 1957, *Saint-André*, Leb.

<sup>1091</sup> Demba SY, *Droit Administratif*, CREDILA, Dakar, 2009, p. 253.

<sup>1092</sup> *Ibid.*

<sup>1093</sup> Pour le juge sénégalais et français, l'administration n'est pas tenue de motiver ses décisions, il n'oblige l'administration à motiver ses décisions que si un texte le prévoit expressément (CS 5 juillet 1961 Doudou KANE, GDJAS n°XI, pp. 127). Ainsi un texte illégal pour défaut de motivation ne peut fonder des poursuites pénales (TD 7 avril 1981 Cheikh Anta DIOP, GDJAS n°IX, p. 50). Ensuite, il arrive que le juge exige la motivation sans texte notamment lorsque des libertés individuelles sont en cause. Ainsi, une mesure de police défavorable, en l'occurrence l'expulsion d'un étranger du territoire national, doit être motivé (CE 27 octobre 1993 Seydou Mamadou DIARRA Bull. n°2, p. 26). V. Demba SY *Droit Administratif*, Op. cit, p. 254.

<sup>1094</sup> Cf., l'arrêt de la cour suprême dans l'affaire Héritiers de feu Madeleine Cole C. le décret D/2003/100/PRG/SGG du 19 décembre 2003 est illustratif à plus d'un titre. Il faut remarquer que le défaut de publicité entraîne l'inopposabilité de l'acte administratif aux administrés. Mais l'administration elle-même est obligée de l'exécuter dès qu'elle en a pris connaissance. Voir la loi sénégalaise du 6 février 1970.

admis en Guinée, et si même parfois certaines dispositions originales sont édictées ne serait-ce que pour en assurer la publicité, il n'existe pas de formules qui permettent d'obliger l'Administration à exécuter les décisions revêtues d'autorité de la chose jugée. Formellement, les textes en vigueur reprennent à leur compte ce principe, en disposant expressément que les décisions d'annulation pour excès de pouvoir ont un effet absolu, *erga omnes*. Cela constitue un autre champ d'intervention du Médiateur. La saisine du Médiateur pourrait se faire par toute personne physique ou morale, sous la forme d'une réclamation écrite adressée, directement, au médiateur. Le médiateur lui-même peut entreprendre, de sa propre initiative, toute démarche entrant dans le cadre de sa mission, comme au Sénégal<sup>1095</sup>. A propos du droit de pétition<sup>1096</sup>, il y a lieu de permettre non seulement aux parlementaires à titre individuel mais également au Président de l'Assemblée nationale, à la demande de l'une des commissions permanentes, de saisir le médiateur d'une pétition qui lui a été adressée. Ainsi, sera mis en lumière, le lien qui peut y avoir entre ces deux formes du contrôle de l'Administration que constitue la saisine du Médiateur et le contrôle parlementaire.

## CONCLUSION DU TITRE I

Après cette première analyse, nous avons donc conséquemment des raisons de croire, que l'un des problèmes majeurs et actuels de la Guinée s'explique par la faiblesse d'un système adéquat de contrôle de l'Administration. Les contrôles sont inutilement multipliés, ils se chevauchent et sont devenus paralysants et inopérants. Les contrôles ne produisent pas la totalité des effets que l'on pourrait normalement en attendre. Ils résultent à la fois des composantes du système juridico-administratif, du Médiateur de la République et des autres composantes qui ne sont pas organisées et qui pèchent par leur jeunesse ou inexpérience. Le contrôle est médiocre au vu de ses résultats. Les chaînes de commande prescrites dans les organigrammes formels de contrôle vont être simplement réduites à des façades derrière lesquelles le contrôle efficace est impossible. L'on assiste à cet effet à une crise de contrôles classiques ; il apparaît de plus en plus nettement une rupture d'équilibre entre les raisons d'être et les fins d'organisation et de bonne gestion. Il y a lieu à cet effet de procéder à une évaluation du contrôle pour mesurer son impact dans la gestion administrative, voire en

---

<sup>1095</sup> Voir article 9 de la loi 9904 du 29 janvier 1999 sur le médiateur de la République au Sénégal.

<sup>1096</sup> Ce droit de pétition est une nouveauté en Guinée, puisqu'en dehors de la Constitution du 07 mai 2010, elle n'avait existé dans les Constitutions guinéennes précédentes. A la lecture de l'article 10 de la Constitution guinéenne de 2010, ce droit qui est reconnu aux citoyens guinéens ne s'exerce que collectivement<sup>1096</sup>. La pétition collective, est la manifestation de la liberté d'opinion. Elle vise à obtenir des pouvoirs publics, comme l'exécutif par le biais du Parlement une mesure d'ordre général. Ici la requête est collective ; ce droit n'est donc pas individuel en Guinée.

général dans le développement socio-économique de la Guinée. Ainsi, dans la réalisation des contrôles, il faudra prendre en compte les réformes en cours et les chantiers à venir, dans la recherche d'une stratégie globale de recherche du système de contrôle et des éléments clés de la gouvernance en matière de contrôle. Il s'agit de déterminer par là, « *le profil patrimonial du pays* »<sup>1097</sup>. Il conviendrait alors de repenser le problème en fonction des données actuelles et d'une nouvelle philosophie pour atteindre les finalités escomptées. Car, de nouvelles modalités sont devenues nécessaires et il faudra prendre de plus en plus conscience du fait que contrôler, ce n'est pas seulement vérifier la régularité, la légitimité ou l'opportunité des actes, le plus souvent d'ailleurs *a posteriori*, mais aussi assurer le fonctionnement transparent<sup>1098</sup>. En effet, le manque d'efficacité du contrôle en Guinée n'est pas contingent, il s'explique par des facteurs qui s'imbriquent les uns des autres ; facteurs qu'on peut tenter d'expliquer.

## **TITRE II : LES FACTEURS EXPLICATIFS DU MANQUE D'EFFICACITE DU CONTROLE**

D'un point de vue institutionnel, de son indépendance à nos jours, la République de Guinée a été marquée par une évolution particulière. On note, le départ de certaines élites et une perte des archives dus à une rupture brutale avec l'ancienne puissance coloniale. Cette rupture brutale a eu un impact sur la mise en place de son Administration. L'avènement d'un régime d'exception à partir du 03 avril 1984 a été caractérisé par la volonté de changement d'une Administration centralisée en une Administration à vocation libérale, qui tire son fondement du discours programme du chef de l'Etat<sup>1099</sup>. Ce discours a annoncé un vaste programme de réforme administrative qui s'inscrivait dans un ensemble de mesures, visant la mise en place d'une Administration de développement.

En outre, la volonté d'instauration d'un régime constitutionnel qui tire son fondement de la Loi Fondamentale en 1990 et les différents textes organiques qui régissent le

---

<sup>1097</sup> Le profil patrimonial est un indicateur du système de gestion des biens publics ; il est élevé quand tous les facteurs qui concourent à une gestion saine sont absents, et bas quand ils sont présents. Pour une étude en profondeur, voir, Mamadou DIA, « Pour une gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique », *Document technique de la Banque Mondiale*, n° 225F, série du Département Technique Afrique, 1993, p.1.

<sup>1098</sup> La transparence a théoriquement, une ambition plus limitée ; elle vise seulement à dissiper le mystère qui entoure l'administration, en donnant à l'administré la faculté de comprendre la logique qui commande les gestes administratifs. La transparence conduit l'administration à se rapprocher du milieu social, et donc à atténuer le principe de fermeté qui était la condition et la garantie de son éloignement. Ce rapprochement se traduit d'abord par un effort d'explication en direction du public. Partant de l'idée que ses décisions sont mieux acceptées et mieux appliquées si leur sens est connu et compris des administrés. V. Jacques CHEVALLIER, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *R.A.*, numéro spécial, 1996, pp.7 et s.

<sup>1099</sup> Président Colonel Lansana CONTE, Discours programme du 22 décembre 1985, déjà cité

fonctionnement de l'Administration et les organes de contrôle dans un Etat de droit, ont marqué un tournant décisif. Il existe en Guinée, un ensemble de règles, de procédures et de multiples modalités de contrôle à la fois interne et externe, effectué par une multitude d'institutions. Mais, un problème se pose, celui de l'existence de nombreux facteurs qui viennent entraver l'exercice normal du contrôle affectant ainsi son rendement ou son efficacité. Il convient alors d'analyser les obstacles au contrôle de l'Administration. Il s'agit alors de démontrer l'assimilation limitée de la tradition étatique (Chapitre I) et les facteurs délégitimant les institutions externes du contrôle (Chapitre II).

## **CHAPITRE I : L'ASSIMILATION LIMITEE DE LA TRADITION ETATIQUE**

L'exercice du contrôle interne est au cœur des problèmes de gouvernance économique et administrative de l'Etat guinéen. En effet, le contrôle recouvre des domaines à la fois variés et complexes, hiérarchie, politisation, fiscalité, budget, comptabilité de l'Etat, trésorerie etc. Certains aspects importants de ses fonctions ne sont pas encore suffisamment couverts par les acteurs. De nombreux obstacles internes au contrôle de l'Administration peuvent être déterminés. De ce point de vue, les difficultés se présentent aux différents niveaux. On peut donc tenter de les systématiser dans le cadre d'une analyse à deux niveaux qui ne tient pas compte forcément de la dichotomie entre organes internes et externes. C'est la dénaturation des règles de fonctionnement (Section I) et l'importance des obstacles socio-économiques (Section II).

### **SECTION I : LA DENATURATION DES REGLES DE FONCTIONNEMENT**

En Guinée, les mécanismes de contrôles administratifs ne fonctionnent pas correctement. Les solutions sont en général, en deçà de ce que les administrés sont en droit d'attendre. Il existe de nombreux obstacles tenant soit au système politico-administratif, notamment à la surpolitisation au sommet et la sous-administration à la base, soit à l'environnement socioculturel. En d'autres termes, les solutions obtenues sur la base de ces contrôles reposent plus sur des motivations d'ordre sociologique, culturel ou politique que juridique. C'est pourquoi, les recours se soldent en général, par des attitudes de blocages, de rejets explicites ou implicites. Les voies d'entrée dans le service public, de même que les

transferts, les chances de promotion, et la titularisation reflètent des critères subjectifs<sup>1100</sup>. Ainsi, les obstacles administratifs et juridiques (Paragraphe I) se compliquent par une Administration essentiellement secrète et partielle (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : Les obstacles administratifs et juridiques**

De 1986 à 1999, le Gouvernement avec l'appui des partenaires au développement, notamment multilatéraux, a engagé un ambitieux programme de réforme administrative. Ce programme qui s'est déroulé dans un contexte d'ajustement structurel a obtenu de bons résultats. Mais le département de la réforme administrative qui conduisait ce programme n'a bénéficié d'aucune assistance financière et technique pour consolider les acquis<sup>1101</sup>. Du 03 au 09 août 2008, le département de la réforme administrative et de la fonction publique a invité à une retraite préparatoire du forum de réforme administrative et de la fonction publique qui n'a encore subi un début d'exécution<sup>1102</sup>. Ainsi, se pose d'abord, la problématique de l'organisation et le fonctionnement de l'Administration publique guinéenne, en particulier les problèmes structurels à l'optimisation et de la capacité des organes de contrôle (A), ensuite, la concentration des pouvoirs et la défiance à l'égard des principes du modèle administratif (B) et enfin, la prévalence des crises professionnelles et d'éthique du service public (C).

#### **A : Les problèmes structurels de l'optimisation et de la capacité des organes de contrôle**

En Guinée, le contrôle administratif *a posteriori* des finances publiques se partage entre plusieurs institutions ou ministères qui agissent d'une manière disparate sans aucune harmonisation. Les attributions de ces structures sont moins claires ou trop larges, ce qui induit des chevauchements coûteux en termes de moyens ou une déperdition en termes

---

<sup>1100</sup> Les avantages qui en résultent officiels peuvent inclure : des résidences gratuites, des indemnités de subsistance et de transport, le gonflement des frais de remboursement, y compris des frais de déplacement pour des tournées sur le terrain ou des voyages à l'étranger parfois inutiles, des jetons de présence, des « consultations » et des « heures supplémentaires » fictives. Les avantages officieux peuvent inclure l'évasion fiscale, les détournements, d'autres pratiques de corruption telles que le lucre bureaucratique et les pots-de-vin. Par ce biais, les politiciens et les bureaucrates se servent de l'Etat pour s'octroyer à eux-mêmes et à leurs clientèles, des emplois lucratifs, des contrats, des monopoles publics et des allocations, etc. Pour plus de détails, Voir, Mamadou DIA, « Pour une gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique », déjà cité p. 21 ; DOSSOUMON (S.), « L'administration le pot de fer aux pieds d'argile ? », *R.B.S.J.P.*, n°114, déc. 1990, pp. 35 et s.

<sup>1101</sup> Voir Projet de termes de référence sur le forum national de la réforme de l'Administration publique guinéenne 2008, p.1.

<sup>1102</sup> Le forum eut lieu du 17 au 19 novembre 2008 à Conakry. Le 23 décembre de la même année, ce fut le coup d'Etat militaire par un groupe d'officiers militaires.

d'efficacité. La Guinée, tout comme d'autres pays ont créé des ministères à part entière chargés du contrôle des finances publiques<sup>1103</sup>. Cela constitue souvent une source de conflits de compétences entre ces structures ou ministères avec le ministère des finances dont la mission consiste, d'une manière générale, à la coordination de la gestion des finances publiques du pays. Ce qui réduit l'efficacité des mécanismes de contrôle et de pilotage de l'exécution.

Le contrôle interne est excessivement centralisé, surtout lorsque certains organes sont rattachés directement à la Présidence de la République. De telles pratiques ne sont pas favorables au développement d'un contrôle efficace du fait que les rapports sont destinés au chef de l'Etat qui seul décidera de leur utilité. Les agents de contrôle se plaignent souvent de l'absence notoire de suivi des recommandations et du manque d'indépendance du fait que la tutelle politique est souvent très forte. En général, c'est sur ordre de l'autorité politique que les institutions de contrôle interne, en cas de détection de fraude, saisissent le Ministère public pour préparer les dossiers d'accusation et les transmettre au juge. Dans la pratique, les différentes autorités de contrôle peuvent ne pas concevoir de la même manière la gestion de l'institution et d'autre part, il ne fait guère de doutes qu'il existe des doubles emplois peu justifiables. Dans la mesure où le contrôle financier, l'IGE, l'IGF, le comité d'audit, le service unifié de contrôle la Cour des comptes ... ont des compétences pour contrôler les mêmes entités avec les mêmes objectifs et interviennent sans coordination. Quoi qu'il en soit, leurs contrôles n'aboutissent pas encore à résoudre les problèmes essentiels de gestion. Cette dispersion induit un manque de synergie et de collaboration entre les hommes et une multiplicité des moyens. Il s'y ajoute que ces organes ne disposent pas toujours de compétences et des moyens pour accomplir leurs missions. Au niveau des départements ministériels, on note aussi une interférence des contrôles. Comme ils ne sont pas à l'abri des abus, il a été institué une autre forme de contrôle qui vient juste après celui des inspecteurs internes et qui est exercé par les ordonnateurs principaux délégués du second degré. Mais en toute évidence, il y a un chevauchement de compétences avec les inspecteurs internes

---

<sup>1103</sup> DOE et PATTANAYAK (2008) ont cité à titre d'exemple la Guinée et la République du Congo. V. Mamadou DIA, « Pour une gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique », *Op. cit.*, pp. 23 et s. Concernant les textes de création en Guinée, voir, les décrets : Décret N°D/2004/018/PRG/SGG du 08 mars 2004, portant création du Ministère à la Présidence chargé du contrôle économique et financier ; Décret N°D/2004/49/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> juillet 2004, portant attribution et organisation du Ministère du contrôle économique et financier.

puisque'ils effectuent le même contrôle. D'un point de vue procédural, les visas des ordonnateurs sont requis avant tout engagement ou liquidation de dépenses. Ce qui tend à alourdir la procédure d'exécution du budget.

Au-delà de ces difficultés d'ordre juridique et organisationnel, ces structures sont confrontées également à des problèmes liés aux motivations et aux capacités très réduites (insuffisance des effectifs en poste, valorisation insuffisante des fonctions en termes de rémunération et du déroulement des carrières). Il faut indiquer que les fonctionnaires affectés dans les postes d'inspection ou d'organes de contrôle ne sont pas constitués en corps spécifiques. Or, les ordonnances 028 et 029 régissant respectivement le Statut Général de la Fonction Publique et les principes fondamentaux de création, d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des structures ont fait l'objet de toilettage à travers la composante IV du programme de renforcement des capacités institutionnelles de l'Administration (P.R.C.I.). ce dernier n'a pu accomplir son mandat pour des raisons de management. Par ailleurs, le contrôle interne traditionnel est principalement basé sur le contrôle des opérations financières (procédures d'engagement et de paiement, procédures comptables et états financiers). Il ne s'intéresse ni à la performance des opérations ni à leur processus. Le rôle de ce contrôle étant de vérifier exclusivement l'exécution des lois et des règlements (contrôle de régularité). L'écart est sanctionné soit par un refus, soit par une annulation, soit par une sanction proprement dite en cas d'irrégularité<sup>1104</sup>. En principe, ce système a pour objet de réduire les erreurs et les irrégularités par le biais de contrôles réciproques et contradictoires. Cependant, la réalité est toute autre. Ce système induit des complications administratives en multipliant inutilement les niveaux de contrôle sans pourtant réduire les irrégularités ou les abus.

Le contrôle budgétaire *a priori* s'avère peu efficace pour prévenir les risques budgétaires. En effet, les sources de la dépense publique sont multiples ; de ce fait, de nombreuses dépenses ne sont ni soumises au contrôle du contrôleur financier au niveau de l'engagement ou de l'ordonnancement de la dépense, ni à celle du comptable pour la prise en charge de la dépense<sup>1105</sup>. Ce système de contrôle est effectué sur la base des pièces<sup>1106</sup>. D'une

---

<sup>1104</sup> *Ibid*, p. 21.

<sup>1105</sup> Bouvier et autres, *Finances publiques*, 7<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., 2004, p. 53

<sup>1106</sup> V. Décret N° D/98/035 PRG/SGG du 9 mars 1998 complétant le décret N°D/97/294/PRG/SGG relatif aux pièces justificatives des dépenses publiques ; MEF, *Manuel de Procédures de contrôle de dépenses du budget de l'Etat*, 2005, 275 p.

manière générale, il reste formel, et vérifie la même chose, à tous les niveaux, sans se préoccuper ni du service fait, ni de l'opportunité de la dépense. Les rejets des dépenses sont très rares, leurs causes sont rapidement corrigées et les dépenses sont remises dans le circuit immédiatement<sup>1107</sup>.

Il faut noter que même s'il est bien élaboré, le système comptable guinéen comporte d'importantes faiblesses liées aux modalités d'enregistrement des opérations. La dette est souvent traitée à part, les comptes sont quelquefois opaques, des dépenses exécutées en dehors du processus budgétaire normal étant enregistrées dans des comptes d'attente. Il peut exister des écarts importants non expliqués entre les comptes de l'ordonnateur et la comptabilité du Trésor. Qui plus est, la définition de l'engagement est, quelques fois difficile à cerner. Le cadre juridique autorise l'utilisation des crédits d'engagements qui pose souvent des problèmes quant au montant à intégrer dans l'élaboration du Tableau des Opérations Financières (TOF). De nombreuses procédures spéciales de paiement (les caisses, et régies, d'avance, les paiements sans engagement comptable, ni ordonnancements, appelés ordres de paiement ou réquisitions), visent à contourner les contrôles de l'engagement ou de l'ordonnancement du circuit classique de la dépense. Des engagements peuvent être pris en dehors des procédures normales, sans être comptabilisés comme il se doit<sup>1108</sup>. Des biens peuvent être livrés ou des services rendus, sans qu'un engagement formel leur correspondant soit enregistré dans la comptabilité administrative (soit parce qu'il n'y a pas suffisamment de crédit, soit parce que l'initiateur de la dépense ne voudrait pas se conformer aux procédures budgétaires autorisées)<sup>1109</sup>. En outre, des engagements peuvent être pris mais les ordonnancements ne seront jamais donnés ; soit, parce que les pièces justificatives pertinentes ne sont pas transmises au ministère des Finances, soit parce que le ministère lui-même préfère qu'il n'y ait pas d'ordonnancement. De telles situations ne sont pas sans poser des problèmes au suivi de la dépense publique. Pire, elles contribuent à la complication de la situation macroéconomique du pays par la création ou l'accumulation des arriérés. Ainsi ce système ne répond pas au principe préconisé par le Manuel de Transparence des finances publiques du FMI, selon lequel « *il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet*

---

<sup>1107</sup> GUINEE, Rapport national sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, Conakry, janvier 2006, 215 p.

<sup>1108</sup> *Ibid.*, p. 73

<sup>1109</sup> GILLES (L.), Les institutions de Breton Woods en République de Guinée, 1989, p. 10.

*d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiements* ». <sup>1110</sup> Les fonds extrabudgétaires sont créés pour des raisons souvent inappropriées et de manière non cohérente avec les principes de bonne gestion budgétaire, dans le seul objectif de soustraire les transactions correspondantes aux divers niveaux de contrôle (dont celui du ministère des finances) et de passer outre au réexamen des priorités. Il peut s'agir, par exemple, des dépenses des superstructures qui peuvent être considérées comme extrêmement sensibles. Au regard de ce problème, la prééminence de la main de l'exécutif sur le pouvoir de contrôle et la défiance à l'égard des principes du modèle administratif constituent aussi des limites qui affectent l'efficacité du contrôle interne.

## **B : La concentration des pouvoirs de contrôle et la défiance à l'égard des principes**

Rompant avec la logique du droit constitutionnel, la Guinée et certains Etats comme le Sénégal <sup>1111</sup> ayant adopté le régime présidentiel ont néanmoins mis en place, en vertu de leur propre Constitution ou en marge de celle-ci, un exécutif bicéphale, avec un Président et un Premier Ministre selon les situations <sup>1112</sup>. Contrairement à la constitution du 07 mai 2010, la Constitution du 23 décembre 1990 reconnaissait au Président de la République, le rôle simultané de Chef de l'Etat et de Chef du Gouvernement. Le Président de la République se trouvait alors non seulement investi du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires, mais également c'était lui qui assurait l'exécution des lois votées par le Parlement et disposait du pouvoir réglementaire <sup>1113</sup>. Le Président de la République demeurait donc, comme le souligne M. PROUE, le titulaire exécutif « *de la fonction d'impulsion* », en tant qu'il détermine la politique de la Nation, supervise la gestion des affaires de l'Etat et contrôle le fonctionnement de l'Administration et il est, par conséquent, « *l'incontestable Chef de l'Administration* » <sup>1114</sup>. « *Tous les pouvoirs à la présidence* » <sup>1115</sup>, écrivait à l'époque M.

---

<sup>1110</sup> V. CNPG, séminaire de formation des DAAF, *Les règles et les procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat*, 14 juin- 2 juillet 2004, p.7.

<sup>1111</sup> Voir respectivement les articles 52 (Constitution guinéenne de 2010), 53 (Constitution sénégalaise de 2001) et 41 (Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000).

<sup>1112</sup> Tantôt premier ministre par délégation du pouvoir tantôt premier ministre chef du Gouvernement.

<sup>1113</sup> Le régime administratif guinéen reprend donc à son compte, la distinction classique en droit français entre les deux types de règlements : les règlements d'exécution des lois et les règlements autonomes. Ces derniers constituant la trame la plus importante. C'est ce que M. le Professeur GONIDEC appelle, « *le pouvoir de législation gouvernementale* ». V. GONIDEC (P.F.), « *Réflexion sur l'Etat et le droit en Afrique* », *Rec. Penant*, n°783, janv.-av. 1984, p. 16.

<sup>1114</sup> Toutefois, la Constitution de 2010 constitue par rapport aux constitutions antérieures, un changement fondamental. Non seulement le poste de Premier Ministre se trouve institutionnalisé, mais également, aux termes de l'article 58, « *le Premier Ministre dispose de l'administration et nomme à tous les emplois civils, excepté ceux*

KABA. En effet, en 2003 il a été transféré à la Présidence de la République le Service de vente de l'or et du diamant qui était domicilié à la Banque Centrale. « *A quand le transfert à la Présidence, de la vente hebdomadaire des devises ?* »<sup>1116</sup>. S'interrogeait avec ironie M. KABA. Le Président de la République consacrait de moins en moins de temps nécessaire à la gestion du pays. Il était en même temps ministre de la Défense, des Affaires Étrangères, de la Sécurité tout en étant Chef de l'État et du Gouvernement<sup>1117</sup>. Il était aussi le Président de la Chambre d'Agriculture et il a nommé un de ses proches à la tête de la Chambre de Commerce et d'Industrie. Le Général Lansana Conté ne faisait rien en cachette puisqu'il aurait déclaré après sa « réélection » en décembre 1998 que les guinéens avaient le choix entre « *travailler avec moi ou quitter le pays* »<sup>1118</sup>.

Dans la plupart du temps, le constat qui se dégage en Guinée, est que la plus part des organes de contrôle sont placés directement sous l'autorité du Président de la République ou de ses Ministres<sup>1119</sup>. Le Président de la République ou les Ministres décident des missions occasionnelles à confier aux inspecteurs en dehors du programme annuel d'activités. Pour chaque mission, le Ministre désigne l'inspecteur qui en sera chargé. Il choisit également un chef de mission lorsque l'importance d'une mission exige la participation de plusieurs inspecteurs généraux d'Etat. Donc, l'IGE ou autres organes n'interviennent que sur ordre, ils n'ont pas de pouvoir ou de liberté d'élaborer seuls leurs programmes d'activités. Chaque mission de contrôle donne lieu à un rapport adressé seulement au Ministre ou au Président de la République et classé secret. L'IGE n'a pas le droit de sanctions, c'est le Président de la République qui décide du sort ou de la diffusion à donner aux dits rapports<sup>1120</sup>. Les mesures conservatoires prises par l'IGE approuvées par l'Inspecteur Général d'Etat, revêtent un caractère exécutoire, sous réserve de sursis à exécution ordonné par le Président de la République ou décision judiciaire contraire.

---

*réservés au Président de la République* ». Il assure l'exécution des lois et des décisions de justice. A cet effet, il dispose du pouvoir réglementaire, sous réserve des dispositions des articles 46 et 49 de la Constitution.

<sup>1115</sup> Mohamed Mansour KABA, « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *le Dauphin*, N° 035 du 10 au 25 avril 2003, p. 3.

<sup>1116</sup> *Ibid.*

<sup>1117</sup> *Ibid.*

<sup>1118</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>1119</sup> L'IGE, le Comité d'audit, l'ACGPM ...sont placés sous l'autorité du Président de la République, l'IGF est placée sous l'autorité du Ministre chargé de l'économie et des finances. Quant aux inspections ministérielles, elles demeurent placées sous l'autorité des différents Ministre dont elles relèvent.

<sup>1120</sup> Voir article 3 du décret n°D/2012/124/PRG/SGG portant attribution, organisation et fonctionnement de l'inspection générale d'Etat et statut de ses membres.

Par ailleurs, le Ministre de l'économie et des finances, est chargé d'élaborer le programme de l'IGF et procède à l'appréciation des résultats de contrôle et de la diffusion à les donner. Au sujet de la Chambre des comptes, elle est tenue aussi de rendre compte au Président de la République, les résultats de ses activités. A cet effet, la Chambre établit chaque année un rapport public dans lequel elle expose les irrégularités les plus flagrantes accompagnées de remèdes pour y faire face. Rappelons que la Cour Suprême par le biais de la chambre des comptes ne dispose que du droit de prononcer des sanctions et n'a donc aucun pouvoir concernant le déclenchement de la procédure de poursuite. Ceci relève de la compétence du ministre de l'économie et des finances qui n'est pas tenu de suivre les décisions de la Cour. Il est cependant particulièrement dommageable, que cette main mise de l'exécutif sur le pouvoir de contrôle conduise à la banalisation des résultats du contrôle. Aussi, le traitement qu'on réserve à ces résultats, discrédite le système de contrôle mis en place. Par ailleurs, le registre de la dénonciation de la crise professionnelle et le sens de l'éthique du service public est sans équivoque mis en évidence.

### **C : Des crises professionnelles et d'éthique du service public**

Il y a lieu de noter que l'Administration guinéenne souffre d'une crise professionnelle<sup>1121</sup>. Le système guinéen de la fonction publique est fondé sur la carrière. L'individu choisit donc une profession spécifique qui est le service de l'Etat et cet engagement se matérialise dans la notion de carrière. En conséquence, toute la vie professionnelle de l'agent public est organisée en fonction de règles générales dont le caractère impersonnel vise à garantir l'égalité des agents contre l'arbitraire de leurs supérieurs. Le recrutement se fait par voie de concours<sup>1122</sup>, la formation est générale, l'avancement se déroule plus ou moins en fonction de l'ancienneté et la rémunération évolue en fonction d'une grille prédéterminée.

En Guinée, l'Etat est traditionnellement le lieu où émergent les initiatives propres à assurer le développement de l'économie et le progrès social du pays. L'Administration en tant qu'instrument d'intervention de la puissance publique bénéficie de cette légitimité qu'elle transmet à son bras séculier la fonction publique. Etouffée sous le poids de sa propre prolifération, l'Administration guinéenne s'anémie. L'absence de perspective d'un plan de carrière a contribué à désorganiser les perspectives de carrière à cause du favoritisme, les

---

<sup>1121</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, mai 2011, p. 18.

<sup>1122</sup> Article 29 de la loi L/2001/028/AN, portant statut général de la fonction publique.

trafics d'influence et la concussion. Le principe affirmé dans les sociétés civilisées qui consiste à nommer « *l'homme qu'il faut à la place qu'il faut* » est loin d'être la règle en Guinée c'est-à-dire il y a une carence de technique de management, alors que « *le respect de l'administration passe par le refus du remplacement d'agents loyaux et compétents contre leur volonté pour des raisons politiques* »<sup>1123</sup>.

Le principe qui prévaut en Guinée est que « *les premiers de l'école ne sont pas les premiers dans la vie* ». Cela ne peut être que le règne des médiocres et des fainéants. Il entraîne la gestion archaïque des hommes. La nomination des fonctionnaires n'est pas fondée sur des critères techniques. Ignorant la technicité des fonctions administratives<sup>1124</sup>, l'Administration fonctionne sur des critères subjectifs et surtout politiques à tous les niveaux, notamment dans la fonction publique et dans les sociétés d'Etat. Le pouvoir, par cette pratique, recherche la domination de l'Etat dans tous les rouages. Il s'agit d'attirer, par ce biais, des adhérents en déstabilisant ou en démembrant certains membres des organisations politiques et syndicales<sup>1125</sup> par le clientélisme que ceux-ci peuvent apporter en blocs au pouvoir en place. Dans cette espèce, l'on se croirait à l'époque du pouvoir colonial où la stratégie du « *maillon le plus fort* » était la règle. Pour preuve, les administrateurs guinéens n'ont pas hésité un seul instant de rappeler à leurs Ministres, « *qu'ils n'avaient pas de leçon d'intégrité morale à recevoir d'eux* »<sup>1126</sup>. N'étant pas libre du choix de ses collaborateurs, le Ministre est incapable de décider de l'aménagement technique de son cabinet<sup>1127</sup>. La proposition de nomination des collaborateurs est influencée à mi-parcours, soit à la Présidence de la République, soit classé sans suite par le Chef de l'Etat<sup>1128</sup>. Ainsi, le Ministre guinéen gère son département comme « *un vulgaire chef de service* »<sup>1129</sup>, sans avoir la possibilité de

---

<sup>1123</sup> Lire la circulaire du 25 mai 1988 de Michel ROCARD, premier ministre français. Voir également, DELAUNAY (B.), « La personnalisation des relations entre l'administration et les citoyens », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 671-673.

<sup>1124</sup> Ch. DEBBASCH, *Science administrative*, Paris, Dalloz, 1980, p. 42 et s. ; Jacques CHEVALIER, *Science administrative*, PUF, 2007, pp. 75 et s. Voir aussi, HOLO (Th.), « Pathologie du secteur public béninois », *R.B.S.J.A.*, n°12, juin 1989, pp. 1-12.

<sup>1125</sup> Il s'agit de la démission de certains cadres des partis politiques dans les années 90 notamment du RPG au profit du camp présidentiel. Actuellement cette pratique continue. Voir, *L'Indépendant*, hebdomadaire d'information générale n°6 du 20 février 2012.

<sup>1126</sup> Le secrétaire général et son Ministre de l'industrie en 2011. Ce fut également le cas du Ministre des mines et ses collaborateurs en 2007. voir, [www.guineenews.com](http://www.guineenews.com) du 21 juillet 2008.

<sup>1127</sup> *Ibid.*

<sup>1128</sup> V. SACKO (A.), « L'exercice du pouvoir hiérarchique en Guinée et son évolution jurisprudentielle en France », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.*, n°3, janvier 2013, pp. 35 et s. ; J. RIGAUD, « Pouvoir et non pouvoir du ministre », in *Revue Pouvoirs*, n°36, 1986, p.5 et s.

<sup>1129</sup> *Ibid.*

déterminer une politique d'ensemble qui est un domaine réservé exclusivement au Président<sup>1130</sup>.

Ce qui peut être encore grave, c'est que pendant des années, les fonctionnaires ont connu un gel des avancements sans effets financiers pour répondre aux objectifs du redressement national institué par le gouvernement militaire de l'époque, exception faite des militaires<sup>1131</sup>. L'impuissance de l'Etat guinéen à gérer des capitaux par une gestion saine des finances publiques a donné la naissance à l'absentéisme dans la fonction publique. L'absentéisme et la lenteur ne sont pas des faits nouveaux dans le traitement des dossiers. Ainsi, pour obtenir un document administratif, il faudrait courir après les responsables, pour une signature alors qu'ils sont rémunérés pour accomplir des tâches précises<sup>1132</sup>. Ce manque de conscience professionnelle tend à se perpétuer et les retards peuvent en partie se justifier par l'inexistence du droit vital si les salaires ne sont pas constants.

Le pouvoir d'achat des fonctionnaires guinéens est sans doute l'un des domaines devenus, au fil des ans, l'un des plus caricaturaux dans les fonctions publiques africaines. C'est la règle de la non motivation, qui est aussi à l'origine de « *certaines dérives de l'administration* »<sup>1133</sup>, qui prévalent dans la plupart des cas. Dès lors, l'agent public ne peut être ponctuel au travail parce qu'il lui faudrait payer son transport, son loyer, s'il est locataire, ou du carburant dans sa voiture pour des nécessités de service<sup>1134</sup>.

Comme le souligne MEDARD, « *même si le régime est stable, il est impuissant à réaliser les objectifs qu'il se fixe à cause de l'inefficacité de son administration* »<sup>1135</sup>. Dans un pays comme la Guinée, la jeunesse ou l'insuffisance des institutions ne peut être compensée que par la valeur des hommes. Les ressources humaines constituent le moteur du développement. Des politiques de développement ne peuvent être conçues et mises en œuvre

---

<sup>1130</sup> J. GIQUEL, « Le présidentielisme négro-africain : exemple camerounais », in *Mélange Georges BURDEAU*, Paris, L.G.D.J., p. 701 à 725 ; J. du Bois DE GAUDUSSON, « Trente ans d'institutions politiques et constitutionnelles. Points sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *RJPIC*, 1994, p. 65.

<sup>1131</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, *Op.cit.* p. 56.

<sup>1132</sup> Mahmoud Ben SAID, *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance !*, l'Harmattan, 2010, pp. 10 et s.

<sup>1133</sup> G. VEDEL, psychopathologie de la vie administrative, *Le Monde*, 16-17 janvier 1972, pp. 2 et s.

<sup>1134</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, *Op.cit.* p. 57.

<sup>1135</sup> V. SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance !* l'Harmattan, 2010, pp. 10 et s ; J. F. MEDARD, « L'Etat africain, un Etat sous-développé », in revue *Pouvoirs*, 1983, n°25, p. 10 ; THOMAS (I.), « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *R.F.D.A.*, mars-avril 2004, pp. 330 et s.

qu'en s'appuyant sur un personnel de l'Administration publique bien formé, capable de conduire ces politiques. Il n'en est malheureusement pas ainsi. Les emplois de la fonction publique sont actuellement occupés par un personnel pléthorique et insuffisamment formé dans la plupart des cas.

L'analyse des compétences de la fonction publique guinéenne permet de relever le constat que le personnel de l'Administration, de par la diversité des formations initiales, est composé de certaines catégories de personnes qui n'ont pas bénéficié de formations appropriées pour assumer efficacement les tâches administratives. La formation et le perfectionnement continus s'effectuent sans aucune coordination adéquate. Par conséquent, la qualification des ressources humaines est insuffisante. Les différentes formations qui sont organisées à travers les séminaires et les ateliers ne sont généralement pas en adéquation avec les besoins des agents ni avec ceux des services utilisateurs. En outre, les crédits budgétaires alloués à la formation dans le budget national de développement (BND) sont largement insuffisants<sup>1136</sup>. Les institutions de formation et de perfectionnement en cours d'emploi dans les domaines technique et d'ingénierie au compte de la fonction publique n'existent pas. Bien qu'il existe des institutions de formation et de perfectionnement administratifs des personnels civils de l'Etat<sup>1137</sup>, il convient de relever qu'ils ne sont pas suffisamment dotés en outils pédagogiques et en formateurs. Pire, il n'y a aucune coordination entre les actions de formation des centres de formation sus cités<sup>1138</sup>.

Depuis l'indépendance, l'effectif de la fonction publique guinéenne n'a fait que croître. Cette augmentation continue a des causes multiples ; d'une part, l'intégration massive d'agents pris en charge par l'Etat, et d'autre part, il faut mentionner la création hâtive des services centraux et diplomatiques animées par un personnel dont la valeur professionnelle et morale laissait à désirer<sup>1139</sup>. Dans ce contexte, l'Administration a connu une évolution quelque

---

<sup>1136</sup> Ousmane BANGOURA, rapport du forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative, Conakry, novembre 2008, p. 5.

<sup>1137</sup> Comme le Centre de Perfectionnement Administratif (CPA), le Centre de Formation Judiciaire (CFJ), le Centre National de Perfectionnement à la Gestion (CNPJ), le Centre de Formation en Administration Territoriale (CFAT) à Sérédou

<sup>1138</sup> *Ibid.*

<sup>1139</sup> Pour une étude critique de la fonction publique guinéenne, v. MRAFP, *Analyse des forces et faiblesses de l'Administration publique guinéenne et propositions de pistes d'amélioration*, retraite Fria, du 03 au 09 août 2008. 10 p. ; MRAFP, forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative du 17 au 19 novembre 2008, La présentation de la réforme administrative en République de Guinée, de 1986 à 1991, 250 p. Conseil des Ministres de la République de Guinée, session ordinaire, n°4 19/02/2009 ; Le Programme de la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (PSRP) finalisée en Janvier 2002. 150 p. *Document de Stratégie de*

peu tourmentée. Le choc brutal intervenu en 1958, qui s'est traduit entre autres conséquences par la réduction sévère des ressources financières, le départ massif des cadres et la perte des archives, a marqué profondément la mise en place d'une nouvelle Administration. Les efforts entrepris au cours de la Première République pour construire une Administration moderne, n'ont pas donné les résultats escomptés. Le système administratif était marqué par un centralisme des ressources humaines et matérielles, des rendements faibles, du manque de transparence et de la mauvaise circulation de l'information. Les réminiscences de ce système marquent encore profondément les mentalités des administrateurs, des administrés et de la société civile de manière générale. Elles ralentissent les efforts de modernisation de l'Administration et constituent des facteurs potentiels de réversibilité au niveau des progrès obtenus.

La qualité des services publics offerts est mauvaise pratiquement à tous les niveaux et la relation entre l'Administration et les usagers est souvent exécrable. La perception dominante étant que la mauvaise gouvernance est érigée en méthode de gestion<sup>1140</sup>. Cette tendance est considérée comme l'une des principales causes de contre-performances enregistrées depuis quelques années en matière de mobilisation des ressources financières. En d'autres termes, on assiste à une mauvaise gestion de la chose publique. Les agents publics ont en général des comportements contraires à l'éthique<sup>1141</sup>, aux valeurs morales, qui fondent la crédibilité d'une Administration publique, véritable instrument de développement<sup>1142</sup>. En Guinée, on prête au Président de la République la boutade qui dit que « *les ministres volent, moi, je prends ce que je veux prendre* ». Prendre ce qui ne revient pas de droit s'appelle détournement, vol, pillage, enrichissement illicite etc. Dans tous les cas cette phrase lancée ne pouvait laisser de place à une surprise dans la politique destructrice de l'économie et des finances publiques du pays par le Président et ses Ministres. C'est dans ce sens qu'un article de *Jeune Afrique* publié le 18 mai 2008 avait fait de sérieuses révélations sur la Présidence de la République de Guinée. A la question de savoir où est partie la redevance pour une somme élevée à plus de 50 milliards de francs guinéens mentionnées au titre de la « demande

---

*Réduction de la pauvreté, (DSRP2) (2007-2010)*, Conakry: Secrétariat Permanent de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SP-SRP) 208 p. ; Rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration 2011.

<sup>1140</sup> V. spécifiquement, SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op cit.*, 98 p.

<sup>1141</sup> L'éthique se référant à une culture de service public basée sur des principes déontologiques, le fonctionnaire doit faire preuve de rigueur, de responsabilité, de dignité, d'intégrité, d'équité, de loyauté, de civisme et de courtoisie dans le cadre de l'accomplissement de ses fonctions dans ses relations tant avec sa hiérarchie, collaborateurs qu'avec les usagers. *Ibid.*

<sup>1142</sup> Rapport sur le forum national sur la programmation stratégique de la réforme administrative, communication sur la bonne gouvernance, Conakry, novembre 2008.

descriptive d'importation<sup>1143</sup> » pour l'exercice 2006, la réponse suivante a été donnée par les gestionnaires : « *On sait très bien qui vient puiser dans ce fonds* »<sup>1144</sup>, allusion faite au chef de l'Etat, Lansana CONTE.

Toute la question est de savoir, comment les populations perçoivent cette appropriation illégale des biens publics par les dignitaires du régime en première ligne le Chef de l'Etat ? A partir du moment où le mauvais exemple vient d'en haut, les esprits faibles parmi les fonctionnaires se disent qu'il faut être maudit pour être « *plus royaliste que le roi* ». C'est le début de la perte d'autorité de l'État, de la création de bandes mafieuses pour mettre en coupe réglée les ressources financières et matérielles du pays. Comme l' « *on n'est jamais mieux servi que par soi-même* », on fait appel à des parents, aux amis et aux amis des amis, d'où le népotisme. Il est très souvent arrivé, que des partenaires potentiels qui tenaient à une coopération industrielle dans des conditions de relative transparence, rentrent d'un premier voyage en mettant une croix sur les investissements en Guinée<sup>1145</sup>. Il ne suffit pas de chanter à longueur de conférences, le « *scandale géologique* » qu'est la République de Guinée pour attirer les investisseurs qui disposent d'autres pays avec un potentiel, certes moindre que celui de la Guinée mais qui sont mieux dirigés et mieux gérés<sup>1146</sup>.

Le manque de transparence apparaît ainsi comme l'une des caractéristiques majeures, entraînant le maintien d'une Administration essentiellement secrète et partielle.

## **Paragraphe II : Une administration essentiellement secrète et partielle**

Le principe même de la démocratie repose sur le débat public. C'est-à-dire la prise des décisions après une discussion devant l'opinion publique. Si dans le domaine politique, la règle de la publicité prévaut lors des débats des assemblées, il n'en est pas de même en matière administrative où le secret demeure encore vivace. Le public guinéen ignore la plupart des motifs de l'action administrative. Il ne connaît que ceux que l'Administration accepte de lui montrer, en plus du résultat de l'action administrative. Il convient de démontrer alors, les difficultés d'accès des usagers au service public (A) qui accentue le manque de transparence et de neutralité (B), et la sacralisation des documents administratifs (C).

---

<sup>1143</sup> Droit à l'importation de certains types de marchandises.

<sup>1144</sup> Mahmoud Ben SAID, *Guinée, adoptons la bonne gouvernance !*, *Op. cit.*, p. 34.

<sup>1145</sup> Voir, KABA Mohamed Mansour, « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *Op. cit.*, p. 6.

<sup>1146</sup> *Ibid.*

## A : Les difficultés d'accès des usagers au service public

Dans bien des cas, l'utilisateur qui se présente à un service en Guinée pour prendre contact avec le seul agent susceptible d'apporter une solution au problème qu'il veut résoudre, trouve le bureau ou la chaise vide ; d'autres agents lui disent avec plus ou moins d'indifférence, « *Il s'est déplacé* »<sup>1147</sup>. Ceci n'est qu'un aspect, quelquefois, on se trouve en face d'une désorganisation des services ou d'une mauvaise répartition des tâches, cela fait « courir » l'utilisateur dans sept à dix bureaux avant de savoir qui devrait le « servir »<sup>1148</sup>. Tout ceci est contraire au principe d'accessibilité. Si l'organisation des services administratifs est telle que, le guinéen résidant dans le Sud doit parcourir des centaines de kilomètres pour se rendre à Conakry, et vice versa en vue de régler un problème administratif, il est clair que le principe de l'accessibilité n'est nullement observé et décentralisé.

Dans un service public quelconque, cadastre, hôpital, état-civil, ministère, banque, justice, commissariat, l'utilisateur anonyme est bien mal parti<sup>1149</sup>, et se trouve en terrain hostile, devant effectuer un parcours du combattant que personne ne lui facilitera, bien au contraire<sup>1150</sup>. Les fonctionnaires le considèrent comme un gêneur et un importun, voire une proie, et entendent être le moins possible dérangé par lui. Sa méconnaissance des procédures invite non pas à l'aider mais le gronder<sup>1151</sup>. Mais ce mépris s'arrête là où les recommandations commencent. Toute personne recommandée, directement ou indirectement, se voit au contraire plutôt bien servie, souvent d'ailleurs aux dépens des usagers anonymes qui attendent. Pour un (Parent, Ami ou Connaissance) « PAC »<sup>1152</sup>, le fonctionnaire fera preuve de politesse, facilitera l'accès au service recherché. Les réseaux de recommandations sont donc multiples en Guinée<sup>1153</sup>. Olivier DE SARDAN a éloquemment exprimé cet état de fait dans la boutade suivante : « *Pour survivre dans le territoire administratif il faut connaître quelqu'un ou connaître quelqu'un qui connaît quelqu'un* »<sup>1154</sup>. C'est pourquoi, « *le guinéen est à la recherche de quelqu'un, qui connaît quelqu'un qui connaît la personne qui*

---

<sup>1147</sup> CNLC, Enquête nationale sur la corruption et la gouvernance en Guinée, ENACOG, mai 2003, p. 12.

<sup>1148</sup> [www.guineeconakry.com](http://www.guineeconakry.com) consulté le 10 juin 2012.

<sup>1149</sup> *Ibid.*

<sup>1150</sup> *Ibid.*

<sup>1151</sup> CNLC, Enquête nationale sur la corruption et la gouvernance en Guinée, ENACOG, mai 2003, p. 11.

<sup>1152</sup> Expression souvent utilisée pour exprimer l'intensité des relations parentales ou interrelationnelles. *Ibid.*

<sup>1153</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>1154</sup> Olivier DE SARDAN, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest », in *Intégration régionale, démocratie et panafricanisme*, CODESRIA, 2007, pp. 117-143.

décide tant dans le secteur public que privé<sup>1155</sup> ». Ainsi, si l'armature juridique se met progressivement en place, l'accès au service public n'est pas encore devenu une réalité. Il en découle un manque de transparence et de neutralité.

### **B : Le manque de transparence et de neutralité**

De toute évidence, la transparence dans les pratiques de la gestion des services publics est en soi, un aspect de la gouvernance. C'est pourquoi, partant de cette remarque liminaire, comment peut-on ignorer que la procédure de la passation des marchés est presque consensuelle en Guinée ? On a l'impression qu'une entente s'opère de plus en plus entre les gagnants et les perdants et même les marchés les plus discutables font rarement l'objet d'un contentieux, à tel point que le contentieux des marchés publics tombe en désuétude. La règle non écrite du « *Tais-toi si tu veux avoir ton tour* » est une réalité quotidienne qui ne permet pas une connaissance du juste coût des prestations<sup>1156</sup>.

Aux termes de l'article 26 de la Constitution du 7 mai 2010, « *quiconque occupe un emploi public ou exerce une fonction publique est comptable de son activité et doit respecter le principe de neutralité du service public. Il ne doit user de ses fonctions à des fins autres que l'intérêt de tous.* » Cette disposition correspond à l'article 23 de la Constitution du 23 décembre 1990. Le principe de neutralité du service public a donc une valeur constitutionnelle<sup>1157</sup>. Il impose à la fois aux agents de l'Administration abstention et objectivité<sup>1158</sup>. Et cela est particulièrement important pour l'exercice des libertés politiques garanties par la constitution<sup>1159</sup>. C'est pour garantir l'application effective du principe de neutralité que l'article 38 de la constitution dispose que « *la charge de Président de la République est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction publique ou privée, même*

---

<sup>1155</sup> Voir, Macanera Alhassane KAKE, *Administration publique guinéenne actuelle*, [www.aminata.com](http://www.aminata.com), consulté le 2 mai 2010, 2 p.

<sup>1156</sup> ANCPBG, Rapport annuel d'activités, Conakry, octobre, 2012, p. 68.

<sup>1157</sup> Le Conseil Constitutionnel français a reconnu cette valeur constitutionnelle au principe de neutralité dans sa décision du 23 juillet 1996 statut de France Télécom.

<sup>1158</sup> Renaud le MESTRE, *Droit du service public*, Paris, Guailino édit. 2005, p. 390. Sur les arguments en faveur de la neutralité de l'Administration (garantie pour les libertés publiques, gestion administrative par les agents nommés en fonction de leur compétence), lire Bernard GOURNAY, *administrations publiques dans les sociétés contemporaines*, Paris, Armand Colin, 1996 pp. 236-237. Sur la subordination politique de l'Administration, Cf. Jacques CHEVALLIER, *science administrative* Paris, PUF, 2002 pp. 262 et suiv.; Maurice Togba ZOGBELEMOU, *Election en Guinée technologie électorale et imbroglio juridique*, Op. Cit., p.60.

<sup>1159</sup> L'exercice de la souveraineté nationale par l'élection des représentants et la consécration du suffrage universel (article 2 de la Constitution) la participation des partis politiques où l'expression du suffrage (article 3 de la Constitution) la liberté d'opinion politique et de son expression (art. 7 de la Constitution), la liberté d'association, donc d'adhésion au parti politique de son choix (art. 10 de la Constitution).

*élective. Il doit notamment cesser d'exercer toute responsabilité au sein d'un parti politique ».*

Fort malheureusement, telle n'était pas la situation dans les régimes guinéens : le Président Lansana CONTE, chef de l'Etat et de l'Exécutif monocéphale, était Président honoraire du PUP. Il était le Président fondateur, comme il l'a déclaré le 23 août 2003 au siège de son parti. Il en est le chef de l'exécutif, celui qui autorise et finance la tenue de tous les congrès, conventions et conférences nationales, ainsi que toutes les actions politiques d'envergure<sup>1160</sup>. Cette situation inconstitutionnelle justifiait d'une part que certains cadres de l'Etat cumulaient leurs fonctions administratives avec des responsabilités dans les instances du PUP à l'époque et d'autre part, que les fonctionnaires soient transformés en agent électoraux du parti présidentiel. Ainsi 62,5 % des 8 Gouverneurs de régions et 36,3% des 33 préfets étaient membres des organismes dirigeants du PUP. A ces hauts fonctionnaires il faut ajouter les secrétaires généraux de préfecture membres des bureaux fédéraux du PUP et les sous préfets et secrétaires communautaires membres des comités Directeurs de ce parti<sup>1161</sup>. Aujourd'hui avec le RPG, parti au pouvoir, le schéma reste à peu près identique eu égard à la politisation de l'Administration et la vague des nominations successives des membres du parti aux divers postes de Gouverneurs, Préfet, Directeurs nationaux, Directeurs d'entreprise etc. L'engagement politique de ces hauts cadres de l'Administration territoriale fait d'eux des agents électoraux plus efficaces que les militants les plus mordus, en raison de leur double qualité d'organisateur des élections dans leur ressort territorial et de chef hiérarchique des agents publics en fonction dans la circonscription électorale relevant de leur autorité.

En effet, les cadres administratifs sont encouragés dans leur attitude, par les rencontres régulières avec les responsables du parti qui, à l'occasion, transmettent les messages, voire les instructions politiques. Ainsi, avant les scrutins du 18 décembre 2005, et pour les besoins de la confection des listes du parti, le secrétaire général du P.U.P., Sékou KONATE avait conféré avec les Préfets des régions de Mamou, de Faranah et N'Zérékoré, un fait qui fut dénoncé par le Front Républicain pour l'Alternance Démocratique (FRAD) dans une lettre du 12 Novembre 2005 adressée au ministre de l'administration du territoire et de la décentralisation. Ces rencontres étaient favorisées par la structure du parti qui était parallèle à celle de l'Etat.

---

<sup>1160</sup> Voir, M Maurice Togba ZOGBELEMOU, *Elections en Guinée, technologie électorale et imbroglio juridique, op. cit.* p. 61.

<sup>1161</sup> *Ibid.*, p.60.

Le comité de base du parti correspondant au quartier et ou au village, le comité directeur à la sous-préfecture, la fédération à la préfecture, seule la région n'a pas été prévue. Le P.U.P. était organisé sur le modèle du P.D.G.-R.D.A., dans son statut de parti-Etat sous la révolution<sup>1162</sup>, en application de la constitution guinéenne du 14 mai 1982<sup>1163</sup>. De même, les observateurs internationaux notamment ceux de l'UE ont récemment dénoncé l'emploi des véhicules administratifs par les ministres pendant les élections législatives du 28 septembre 2013 au profit du parti au pouvoir<sup>1164</sup>.

L'absence de neutralité dans le fonctionnement et l'organisation des services administratifs guinéens, n'a pas manqué de faire perdre aux usagers la confiance dans le service, de leur enlever, en définitive, toute crédibilité et de porter atteinte à l'autorité de la puissance publique<sup>1165</sup>. Au-delà des entreprises de modernisation, les services de contrôle sont confrontés au problème global d'une fiscalité qui tâtonne et qui a du mal à se définir. Les pressions de toutes sortes font obstacle à toute impartialité<sup>1166</sup>. L'acceptation d'une bonne partie des citoyens comme étant des « *intouchables* »<sup>1167</sup> en matière fiscale et le contexte déstabilisateur de crise de légitimité des politiques publiques, traduisent dans les faits la perte de crédibilité de l'Etat face à des citoyens souvent lésés dans leurs rapports avec celui-ci.

En Guinée, le mariage harmonieux entre Administration et communication tiendrait du miracle, quasiment de l'utopie d'autant que la confiance ne semble pas caractériser les rapports entre Administration et les usagers et encore moins avec les journalistes. Le document administratif est entouré de secret.

### **C : La sacralisation des documents administratifs**

La communication dans l'Administration guinéenne appelle d'emblée un constat qui traduit de fait un paradoxe. Le service public qui devrait être au service du public cultive le

---

<sup>1162</sup> Pour une étude particulière sur le statut du PDG-RDA, voir Dmitri Georges LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire, les Etats francophones, op. cit.*, p. 206.

<sup>1163</sup> Sur cette articulation entre parti et l'administration territoriale, lire Gérard CONAC, *Les institutions administratives des Etats francophone d'Afrique noire*, ouvrage déjà cité, pp. 111 et s. ; sur le cas spécifique de la Guinée, lire Alpha Ousmane BARRY, *Parole futée, peuple dupé : Discours et révolution chez Sékou Touré* l'Harmattan, Paris, 2003, pp. 5-57 ; Maurice Togba ZOGBELEMOU, *Elections en Guinée, technologie électorale et imbroglio juridique, Op. cit.*, p. 62.

<sup>1164</sup> Voir rapport préliminaire de l'UE, doc en pdf sur [www.guineeafrica.com](http://www.guineeafrica.com), consulté le 10 octobre 2013.

<sup>1165</sup> J-F. LACHAUME, *Grands services publics*, éd. Masson, 1989, p. 319.

<sup>1166</sup> *Espace de la Société Civile*, organe trimestriel d'information, n°06 du 17 mai 2004, p. 15.

<sup>1167</sup> *Ibid.*

secret<sup>1168</sup>. L'Administration n'est donc pas communicante. La communication des documents administratifs ne concerne pas seulement le public *stricto sensu*, mais également les agents de l'Administration eux-mêmes. De nombreuses critiques lui sont adressées. Cela tient à la complexité de ses mécanismes, à son inefficacité dans de nombreuses situations, à son inhumanité, à son caractère parfois antidémocratique<sup>1169</sup> et à sa faible tendance à s'expliquer<sup>1170</sup>.

Ces critiques ainsi formulées à l'endroit de l'Administration guinéenne ne sont donc pas gratuites. Le secret de l'action administrative en Guinée concerne, la non communication aux administrés de leurs dossiers administratifs, ou en tout cas, l'impossibilité pour eux d'obtenir cette communication<sup>1171</sup>. Jeanne S. POUYDESSEAU, coauteur de l'ouvrage intitulé « *Administration publique* », nous fait le constat que, « *certaines services fuient ainsi les contacts extérieurs ; protégés par la routine et le secret, ils finissent par considérer leur activité comme une fin en soi. On trouve chez les fonctionnaires un complexe de supériorité, car ils ont le sentiment de participer au pouvoir et à distance le public* »<sup>1172</sup>. Avec le développement des services publics, l'Administration guinéenne devient une gigantesque machine qui tend à s'affranchir des règles qui la régissent. Certains services deviennent des bastions inextricables où l'information filtre difficilement<sup>1173</sup>. C'est cette image peu reluisante qu'il convient de détruire dans l'imagerie populaire pour restaurer la véritable vocation de l'Administration<sup>1174</sup>.

---

<sup>1168</sup> CNLC, Enquête nationale sur la corruption et la gouvernance en Guinée, *ENACOG*, mai 2003, 20 p. ; El Hadj Saidou DIALLO, « Présentation de l'état de la gouvernance en GUINEE », Bel Air /GUINEE, Mai 2007, 7 p.

<sup>1169</sup> Déclaration des forces sociales guinéennes, 31 janvier 2009, Extrait du *libération Afrique*, 2009, p.6. [www.guineeconakry.com](http://www.guineeconakry.com) consulté le 1<sup>er</sup> février 2009 ; STIRN (B.), « Obligation de réserve et devoir d'information », *Cahiers de la fonction publique*, mars 2001, pp. 14 et s.

<sup>1170</sup> Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, « La Guinée, pays en état de siège », Conakry, le 15 janvier 2007. 12 p.

<sup>1171</sup> Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, Conakry, le 15 janvier 2007, p. 12.

<sup>1172</sup> Jeanne S. POUYDESSEAU et autres, *Administration publique*, PUF, 2005, pp. 325 et s.

<sup>1173</sup> Les services des douanes, impôts, budget, des universités etc. Voir, en particulier, Le Comité du Développement de la Banque Mondiale, « Renforcement de l'Action du Groupe de la Banque pour Promouvoir la Gouvernance et Lutter contre la Corruption », Conakry, S.D , 2010, 46 p.

<sup>1174</sup> Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, « Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté DSRP (2007-2010), Conakry, Août 2007, 142 p.

Une des difficultés majeures constatées dans les relations Administration-usagers, réside fondamentalement dans l'accueil, l'information et la communication<sup>1175</sup>. Il n'y a pratiquement pas de bureau d'accueil pour les usagers, l'information ne circule pas. Les usagers n'ont généralement pas de répondants sérieux pour la suite réservée à leur requête. L'Administration ne communique pas, même sur ses propres réalisations. Elle ne livre des informations qu'à l'occasion des revendications syndicales ou remous sociaux<sup>1176</sup>. Or, un bon accueil, une bonne communication, sont des signes évidents d'une transparence. Ils éviteraient à l'Administration, bien des problèmes et permettraient de soigner son image de marque, d'asseoir sa crédibilité et de faire renaître la confiance entre elle et les usagers<sup>1177</sup>. L'importance des facteurs socio-économiques exercent aussi une empreinte remarquable sur l'Administration.

## SECTION II : L'IMPORTANCE DES OBSTACLES SOCIO-ECONOMIQUES

Dans l'Etat patrimonial qu'est la Guinée<sup>1178</sup>, la gestion personnelle et le niveau de rémunération reflètent davantage des critères d'appréciation personnelle, que la performance et la productivité. Les loyautés politique, personnelle et la docilité sont plus récompensées que le mérite. L'importance des liens de parenté et du culte de la personnalité deviennent donc les caractéristiques de la société guinéenne. L'individu, toute sa vie durant, est inséré dans un réseau de solidarité et de relations de parenté qui déterminent son comportement, ses qualités morales et son rôle dans la société. A cela, s'ajoute l'insuffisante prise de conscience du sens de l'Etat. En conséquence, l'inexistence d'une tradition étatique entraîne nécessairement une crise de crédibilité (Paragraphe I) et la sous administration (Paragraphe II).

---

<sup>1175</sup> Atelier de travail à Dalaba, Guinée, Ministère du Plan/Coopération technique allemande « La contribution des sciences économiques et sociales à la bonne gouvernance en Afrique » du 5 au 7 décembre 2006 ; CAMOUS (D-A.), « Réflexions sur la publicité de l'acte administratif par voie de presse », *R.F.D.A.*, janv.-févr. 2004, pp. 60-79.

<sup>1176</sup> Voir, Kefing CONDE, *Prestation Décentralisée des Services Publics en Guinée*, rapport déjà cité. Pour une analyse récente sur la question, voir le rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration, déjà cité.

<sup>1177</sup> En occurrence, l'une des causes du soulèvement de la population et d'aggravation les grèves de 2006 se trouve dans la désuétude de la loi L/94/40/CTRN portant réglementation de la concurrence et de la liberté des prix.

<sup>1178</sup> DIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, l'Harmattan, 2011, pp. 54 et s.

## Paragraphe I : La crise de crédibilité

La crise de crédibilité est une constatation, que ne peut manquer de faire tout observateur averti de l'Administration guinéenne. La crise d'autorité qui se manifeste au sein de cette Administration s'aggrave de plus en plus. Le dépérissement de l'autorité hiérarchique a fini par créer une situation quasi anarchique qui privilégie l'importance de la personnalisation (A), la survivance des pratiques corruptives et la culture de l'impunité (B) et l'ampleur de la mafia (C).

### A : L'importance de la personnalisation

La personnalisation du pouvoir est très apparente en Guinée<sup>1179</sup>. Elle s'explique par de nombreux éléments convergents que manipulent les responsables de l'Etat et du parti, servi par le sens inné de l'autorité que font prévaloir certains guinéens<sup>1180</sup>. Elle est renforcée par ce que COLEMAN appelle la mentalité « *élitiste* »<sup>1181</sup>. Cette conception du pouvoir a rencontré une sorte de consensus populaire. Le Chef de l'Etat apparaît comme un catalyseur, le bâtisseur de l'unité nationale. C'est ce que les guinéens, répugnant aux concepts abstraits, admettent, comme les africains en général, l'identification de l'Etat et du Chef qui l'incarne. C'est dans ce sens que ces propos du genre : « *N'Fa Sékou* », « *Papa CONTE* », « *le Père de la Nation* », gardent toute leur importance<sup>1182</sup>. Le fonctionnaire guinéen en général, assimile difficilement l'intérêt de l'Etat à l'intérêt de tous<sup>1183</sup>. Pour lui, le pouvoir se confond avec celui qui l'incarne. Comme les motivations de ceux qui tiennent au guide sont rarement désintéressées, il s'ensuit que la loyauté envers le pouvoir, l'honnêteté morale, la conscience professionnelle et l'impartialité dans l'exercice des fonctions, qui caractérisent le véritable

---

<sup>1179</sup> La personnalisation du pouvoir peut revêtir deux significations. Elle peut, en premier lieu, signifier la concentration du pouvoir du gouvernement entre les mains d'un seul homme. La concentration du pouvoir peut aussi résulter des institutions du droit positif. C'est en ce sens que l'on peut parler de personnalisation juridique du pouvoir. L'expression « personnalisation du pouvoir » peut être aussi un usage adopté au sein d'un groupe d'hommes politiquement organisés, de se servir de la personne et même tout simplement du nom d'un individu comme d'un fanion ou comme d'une étiquette, pour désigner le pouvoir, parce que cela est simple et parce que, aussi, désigner le pouvoir par un homme confère en quelque sorte à ce pouvoir une vertu vivante. V. GONIDEC (P. F.), *Les systèmes politiques africains*, Paris, L.G.D.J., 2<sup>ème</sup> éd. 1990, pp. 59 et s.

<sup>1180</sup> ZOGBELEMOU (M. T.), *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglio juridique*, *Op cit.*, pp. 65 et s.

<sup>1181</sup> COLEMAN cité par, SANDBROOK (R.) « Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste, l'Etat africain en crise », [www.Persée.fr](http://www.Persée.fr), 2009, pp. 15-34.

<sup>1182</sup> Ces expressions sont connues des guinéens, qui magnifient le Chef en disant père ou papa. Certains chefs ne manquent pas de se donner des titres comme l'a fait le Président Moussa Dadis CAMARA, lors d'une de ses apparitions publiques: « *Je suis le père de la Nation !* ». Voir, AYISSI, *Parole d'officier Coup d'Etat ou transition démocratique en Guinée*, *Op. cit.*, ; p. 35.

<sup>1183</sup> CONDE (K.), *Prestation Décentralisée des Services Publics en Guinée*, *Op. cit.*, 46 p.

serviteur de l'Etat, peuvent être sérieusement mises en doute. A titre d'exemple, à l'issue des élections municipales de 2003, quand le PUP s'était de nouveau enlisé dans les querelles intestines sur le choix des personnes, le Président a nommé les maires<sup>1184</sup>.

La politique étant considérée comme un métier glorieux et lucratif, l'habitude est prise de récompenser l'activisme par un emploi public. Celui qui est ainsi « casé » ne peut exercer son autorité en toute indépendance. Des pressions ne manquent pas de s'exercer sur lui dans le sens contraire aux intérêts de l'Administration. Certains agents jouissent de protections souvent injustifiées. Se sentant hors de portée de sanctions éventuelles, ils se placent évidemment en marge de l'autorité hiérarchique<sup>1185</sup>. Les fonctionnaires qui tentent de résister aux pressions politiques sont souvent soumis à de fréquentes mutations alors que la permanence, le plus souvent, permet que se tisse, entre la hiérarchie et les autres, un réseau d'information résultant d'une mutuelle compréhension. La personnalisation du pouvoir a des conséquences très importantes au sens négatif du terme sur le plan pratique. Il en résulte une déconsidération de l'intérêt public. Ainsi, comme l'a écrit ANGSTHELON, « *l'identification de l'Etat à une personne physique ne prépare pas les agents publics à une exacte appréciation de l'intérêt général* »<sup>1186</sup>. Cette personnalisation aggrave le dysfonctionnement de l'Etat et entretient les pratiques corruptives ainsi que le culte de l'impunité.

### **B : La survivance des pratiques corruptives et la culture de l'impunité**

Au-delà des considérations, qui sont davantage d'ordre technique et organisationnel, il ressort de plusieurs analyses<sup>1187</sup>, que la corruption constitue l'une des principales causes, voire

---

<sup>1184</sup> ZOGBELEMOU (M. T.), *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglio juridique*, *Op cit.*, pp. 123 et s.

<sup>1185</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, *Op. cit.*, pp. 8 et s.

<sup>1186</sup> Pour comprendre le phénomène de la personnalisation du pouvoir en Afrique, il faut le replacer sur le plan historique. L'ordre colonial, pour asseoir son autorité, avait profondément entamé l'autorité des chefs traditionnels. Ainsi, les administrations coloniales ont pu exercer un pouvoir sans limite. A l'échelon, se profilait le Gouvernement, symbole de l'autorité supérieur. La disparition du pouvoir colonial a permis aux leaders des partis politiques de se hisser au premier plan de l'actualité. Voir pour une étude approfondie, GONIDEC (P.F.), « Réflexion sur l'Etat et le droit en Afrique », *Rec. Penant*, n°783, janv.-av. 1984, pp. 16-49 ; KAGAMBEGA (E.), « garantie des droits fondamentaux de l'homme et pouvoir politiques en Afrique noire : difficile ménage », *R.J.P.I.C.*, n° 01, janv.-avr 1999, pp. 3-115 ; SANDBROOK (R.) « Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste, l'Etat africain en crise », *Op. cit.*, pp. 15-34.

<sup>1187</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, mai 2011, 98 p. ; GUINEE, Rapport national sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, Conakry, janvier 2006, 215 p. ; Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, Conakry, le 15

la principale cause des contre-performances enregistrées dans la gestion des affaires publiques d'une part et, d'autre part, du manque d'égard des citoyens guinéens pour leur Administration.

La corruption semble être systémique dans l'Administration guinéenne, c'est-à-dire un mélange généralisé de « petite » et « grande » corruptions presque socialement banalisées par méconnaissance de ses conséquences sur l'économie et la société. Ce caractère systémique confère à la corruption en Guinée, un effet de grande nocivité pour la réussite des projets de développement socio-économique et de bonne gouvernance au profit des populations laborieuses. Statistiquement, on peut estimer le montant « officiel » de la corruption en Guinée à plus d'un milliard de dollars chaque année depuis 1986, constitué essentiellement de détournements dans les caisses de l'Etat et des fonds y afférents<sup>1188</sup>. Ce montant même sous-estimé, reste exorbitant eu égard à la grande indigence dans laquelle se débat quotidiennement la population. Il contraste également avec l'évolution de la dette extérieure et son service qui engloutit plus de 40% du budget annuel de l'Etat<sup>1189</sup>.

A propos de la dette, selon les estimations de Badara DIOUBATE dans son ouvrage « *la bonne gouvernance et la problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée* », les autorités guinéennes qui étaient à l'époque en charge des finances, ont endetté le pays en moyenne depuis 2002, de près de 40 millions de dollars chaque année. Pour le même auteur, la dette extérieure totale « officielle » de la Guinée était de 3.600 millions de dollars en 2008, soit plus 110% du PIB. Son service (intérêt plus la partie du principal échue) est passé de 134,2 millions de dollars en 2002 à 208,1 millions en 2006, soit un accroissement de 55% en 4 ans pour un taux de pauvreté en 2006 de 53,6% de la population totale contre 49,2% en 2002. Du point de vue de certains spécialistes des questions d'endettement de la Guinée, notamment Badara DIOUBATE, ce chiffre montre que si la lutte contre la corruption réussissait en Guinée, la dette publique disparaîtrait en quatre ans et les ressources futures pourraient être utilisées dans la lutte contre la pauvreté<sup>1190</sup>.

En d'autres termes, la corruption est perçue comme l'obstacle majeur à la bonne gouvernance en Guinée. Elle a pénétré systématiquement toutes les réformes qui auraient

---

janvier 2007. 12 p.; MATD, *Situation des Budgets et des Comptes Administratifs des Collectivités Décentralisées de la République de Guinée 2002-2004*, Division Finances Locales, 2004.

<sup>1188</sup> Badara DIOUBATE, *la bonne gouvernance et la problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *Op. cit.*, p. 178.

<sup>1189</sup> *Ibid.* p. 80.

<sup>1190</sup> Pour une étude exhaustive sur les questions d'endettement, de développement et de bonne gouvernance en Guinée, voir en particulier, l'ouvrage de Badara DIOUBATE sur *la bonne gouvernance et la problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *Op. cit.*, 287 p.

permis à la Guinée d'améliorer sensiblement la gestion des affaires publiques. Elle a pratiquement réduit à néant les effets positifs attendus des diverses réformes et des efforts déployés pour améliorer le capital humain et les outils de travail<sup>1191</sup>. En effet, malgré les engagements pris par les dirigeants à travers le programme formel entre le Gouvernement et ses partenaires de Breton Woods, aucun indicateur d'amélioration de la gouvernance n'a été remarqué durant les années 2006 à 2009<sup>1192</sup>.

D'après les résultats d'une étude récente en date de 2013, il ressort du « *Rapport National sur la corruption et la bonne gouvernance* » de l'ANLC, que les Administrations publiques les plus touchées par la corruption seraient celles des impôts, des marchés publics, de la douane et de la justice. Les principales causes, par ordre d'importance sont : l'absence de contrôles, l'impunité, les bas salaires de la fonction publique, la pauvreté, l'ambition des cadres, voire, la vénalité comme fond de caractère. Les rapports de toutes les chancelleries et les organisations internationales présentes en Guinée convergent sur ce point<sup>1193</sup>. Les facteurs permissifs sont dans la plupart des cas, le dysfonctionnement des structures d'organisation et de gestion, les zones d'ombres dans les textes de réglementation, de procédures et de sanction, mais aussi la complicité de l'entourage par le silence (justifié du reste par le fait que les dénonciations ne déclenchent aucune enquête, ni procédure disciplinaire et de sanction)<sup>1194</sup>. Plusieurs facteurs expliquent la corruption en Guinée :

- contournement de la procédure des marchés publics par le morcellement des commandes ;
- difficultés de paiement du Trésor engendrant des pertes de changes et des charges supplémentaires d'intérêt dues au retard apporté aux ordres de paiement et des surfacturations de la part des fournisseurs ;
- faible tradition de contribution fiscale des guinéens (incivisme), qui s'explique dans une large mesure par la perception que ces derniers ont de l'administration fiscale (qui serait foncièrement corrompue)<sup>1195</sup>. Dans le système douanier, on relève de longs délais de dédouanement qui offrent aux agents indécents l'occasion de multiplier les tracasseries ou de négocier frauduleusement avec les opérateurs économiques, une sorte de « *banditisme étatique* »<sup>1196</sup>. Ce qui favorise la fraude ou la recherche systématique d'exonérations.

---

<sup>1191</sup> *Ibid.* p 189.

<sup>1192</sup> Voir le rapport annuel d'activité 2006 de l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et la Moralisation des activités économiques et financières ANLC, Conakry, mars 2007, p. 3.

<sup>1193</sup> *Ibid.*

<sup>1194</sup> *Ibid.* p. 12.

<sup>1195</sup> *Ibid.*

<sup>1196</sup> AUBY (J.-M.) et autres, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2005, p. 258.

La Corruption<sup>1197</sup> et les détournements des deniers publics ont atteint en Guinée une propension inquiétante à tous les niveaux de l'Administration<sup>1198</sup>. Le Président de la République, dans son adresse à la Nation<sup>1199</sup>, a indexé les régies financières<sup>1200</sup>. A coté de cette catégorie, il faudrait adjoindre les policiers qui ont pour victimes, les chauffeurs de taxi et les paysans à qui on demande des cartes grises en lieu et place des pièces d'identité alors qu'ils ne sont pas détenteur d'une automobile<sup>1201</sup>. Quid ? Est-ce qu'en régulant le paiement des salaires aux fonctionnaires, cet appétit vertigineux serait enrayé des mentalités ? Il y a plus de doute que de certitude car, de l'école à l'hôpital, de la gendarmerie à l'université et dans presque tous les services, il faut corrompre des agents pour que sa cause soit entendue<sup>1202</sup>. Le système administratif est désormais conçu par certains membres du parti au pouvoir et certains agents de l'Etat comme un moyen d'accroissement des richesses, privant ou bafouant l'intérêt général au profit de leurs propres intérêts, tout le patrimoine national, vidant au passage les caisses de l'Etat<sup>1203</sup>.

L'indice de perception de la corruption de 2006 réalisé par *Transparency international* confirmait cette situation avec le classement de la Guinée comme le quatrième pays du monde le plus corrompu et le premier en Afrique<sup>1204</sup>. Dans la société guinéenne, la corruption revêt une signification particulière. Ce qui est considéré juridiquement comme une exaction ne constitue pas une faute culturellement répréhensible. La forme traditionnelle de la corruption

---

<sup>1197</sup> La corruption peut être définie comme la violation du devoir d'intégrité auquel les fonctionnaires et les agents de l'Etat sont tenus en leur qualité de serviteurs publics. Elle s'apparente à un défaut ou un manque d'intégrité, car elle jette un discrédit sur la moralité du fonctionnaire ou de l'agent public parce que cette faute est délibérée et surtout intentionnelle. La faute intentionnelle suppose de la part de l'agent la conscience et la volonté de commettre un acte qui provoquera nécessairement le résultat délictueux. Voir, Eloi LIMBIO, « La maladministration centrafricaine : conséquence de la situation économique, politique et sociale », *R.J.P.I.C.*, n°1, 2001, p. 104. ; H. SARASSORO, *La corruption des fonctionnaires en Afrique*, Etude droit comparé, éd. Economica, 2009, p. 238.

<sup>1198</sup> DIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, *Op. cit.*, 287 p. 87. Ce phénomène venait d'être décrié au Cameroun et au Sénégal où une structure judiciaire est mise en place pour la combattre, parce que la généralisation de ce fléau tend à devenir un moyen peu orthodoxe de gagner sa vie. Voir à ce sujet, Eloi LIMBIO, « La maladministration centrafricaine : Conséquence de la situation économique, politique et sociale », *Op. cit.*, pp. 104 et s..

<sup>1199</sup> C'était le 02 octobre 2012 anniversaire de la fête d'indépendance.

<sup>1200</sup> Impôts, Douanes, Trésor public etc.

<sup>1201</sup> Concernant les taxis, tout dernièrement, les chauffeurs ont vivement réagi par une protestation de grève à Mamou à cause de la mort d'un de leur et des rackets dont ils sont souvent l'objet.V. Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, Conakry, le 15 janvier 2007, p. 6.

<sup>1202</sup> SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance !* l'Harmattan, 2010, p. 10.

<sup>1203</sup> *Ibid.*

<sup>1204</sup> [www.transparency.org.afrique](http://www.transparency.org.afrique) , consulté, le 30 octobre 2013, voir aussi, [www.guineeintercom](http://www.guineeintercom) consulté également le 30 octobre 2013.

doit être distinguée de la corruption liée à la monétarisation des rapports sociaux<sup>1205</sup>. Car, il n'est guère présent à l'esprit du paysan guinéen qui offre une chèvre ou un bœuf à un fonctionnaire, que son geste sur le plan pénal, relève de la corruption. Le refus d'un cadeau par l'agent public peut être interprété par le paysan comme un mépris, dès lors que les agents de l'Etat sont, eu égard à leur statut de représentant des pouvoirs publics, des chefs auxquels les villageois ne sauraient rendre visite les mains vides. Ce sont en réalité, la concussion<sup>1206</sup> et les prévarications diverses qui minent l'Administration guinéenne. Au sommet de la hiérarchie administrative, trône un décideur qui perçoit sa dîme sur les contrats de marchés publics<sup>1207</sup>. A la base, il y a le policier qui prélève quelques pièces de monnaie sur les automobilistes<sup>1208</sup>.

La concussion s'opère de manières diverses. Face aux investisseurs étrangers, les pots-de-vin sont usuels. Les commissions sont perçues sur les achats de marchés publics et sur les autorisations d'investissement<sup>1209</sup> délivrées par l'Administration. Entre nationaux, les contribuables versent d'importantes sommes d'argent aux agents du fisc pour éviter de payer leurs impôts<sup>1210</sup>. Ignorant aussi bien des limites exactes de leurs obligations fiscales que l'étendue des pouvoirs du fonctionnaire des impôts, les redevables du fisc paient, à maintes reprises, plus d'argent dans la corruption que le montant réel de leurs dettes fiscales<sup>1211</sup>.

Dans le domaine douanier, les pratiques prévaricatrices sont multiples. Au Port Autonome de Conakry, de nombreux containers échappent à la déclaration, du fait de la complicité entre les agents des douanes et les importateurs<sup>1212</sup>. Parfois, c'est la quantité ou la nature de la marchandise qui est dissimulée. Certains commerçants qui importent des camions déclarent des boîtes de sardines à la douane, moyennant versement des pots-de-vin au

---

<sup>1205</sup> SARASSORO (H.), *La corruption des fonctionnaires en Afrique*, Etude droit comparé, éd. Economica, 2009, p. 220 et s

<sup>1206</sup> Considérée comme une infraction, la concussion consiste, pour un fonctionnaire public, à exiger, de mauvaise foi, une somme d'argent prélevée comme légalement dès, alors qu'elle ne l'est pas. ANLC, Rapport annuel d'activités 2006, Conakry, mars 2007, p. 11.

<sup>1207</sup> SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op. cit.* p. 14.

<sup>1208</sup> Pour une étude détaillée de la corruption en matière de marchés publics et d'autres secteurs d'activités, voir, Badara DIOUBATE, *La bonne gouvernance et la problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, l'Harmattan, 2011, 314 p.

<sup>1209</sup> Voir, H. SARASSORO, *La corruption des fonctionnaires en Afrique*, *Op. cit.*, p. 22.

<sup>1210</sup> SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance ! Op. cit.* p. 15.

<sup>1211</sup> ANLC, Rapport annuel d'activités 2006, Conakry, *Op. cit.*, p. 13

<sup>1212</sup> Bakary TRAORE, *contrôle fiscal : droit et obligations de l'administration*. [www.guineenews.com](http://www.guineenews.com), consulté le du 14 juin 2013.

douanier qui ferme les yeux sur la vérification des produits<sup>1213</sup>. Les logiques socioculturelles sont également au centre du phénomène de corruption<sup>1214</sup>. Le fonctionnaire guinéen est avant tout le produit de sa société dans laquelle il exerce son activité professionnelle. Mais il s'impose également à lui la coutume contre laquelle il ne peut rien. L'explication de ce phénomène est que pour la plupart des guinéens, les services et les biens publics constituent autant d'abstractions dépourvues de tout support concret<sup>1215</sup>. Le vol est ainsi toléré s'il est commis non pas au détriment d'un individu, mais au préjudice d'une abstraction tels que l'Administration, le fisc, la commune, l'Etat<sup>1216</sup>. En outre, la mafia organisée autour des finances publiques en Guinée pour des intérêts privés, reste d'actualité et hypothèque tout processus de développement.

### C : L'ampleur de la course aux intérêts privés

A partir de l'année 2003, profitant de la maladie du chef de l'Etat et de la dégradation de son état physique et mental qui l'ont rendu objectivement inapte à assumer correctement et efficacement ses fonctions, un groupuscule d'individus s'était livré au pillage en règle de nos ressources matérielles et financières<sup>1217</sup>. Ces « *bandits à col blanc* », comme les appelait le Général Lansana CONTE, en complicité avec des affairistes véreux ont fini par vider les caisses de l'Etat. Ils ont accaparé à leur profit exclusif les richesses, plongeant ainsi la Guinée dans une crise économique, sociale et morale profonde dont les séquelles se font sentir actuellement.

Les révélations du programme d'assainissement économique et financier du CNDD<sup>1218</sup> a permis à tout guinéen de se rendre à l'évidence de l'évanescence de l'Etat, bien que l'audit avait des aspects quelque peu rudimentaires<sup>1219</sup>. En matière de récupération de domaines de

---

<sup>1213</sup> Voir, J. B. FOTSING, *Le pouvoir fiscal en Afrique*, Paris, L.G.D.J., 1995, p. 276.

<sup>1214</sup> KEITA (M.), « La corruption au quotidien en Guinée : une vision transversale du phénomène, *R.S.J.P/U.G.L.C.S.C.*, n°02, juin 2012, pp. 58-67.

<sup>1215</sup> *Ibid.*

<sup>1216</sup> Voir, SAID Mohamed Ben, *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance !*, *Op. cit.*, pp. 10 et s.

<sup>1217</sup> Agence Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), Rapport annuel d'activités 2006, Conakry, mars 2007, 13 p ; Info-28 de l'Inter-centrale C.N.T.G.-U.S.T.G., élargie à l'O.N.S.L.G. et à l'U.D.T.G., du 15 janvier 2007.

<sup>1218</sup> Communiqué de presse du CNDD, audit et assainissement de l'économie nationale, 7 juillet 2009.

<sup>1219</sup> Après de simples vérifications, voire les on-dit, les personnes soupçonnées étaient convoquées au Camp Alpha Yaya. D'aucuns avouaient leur forfaiture et payaient aussitôt. Une vérification sérieuse aurait évité de mettre en cause, publiquement, la moralité d'innocentes personnes. Les convocations étaient faites par communiqués télévisés. Mais sans aucun doute, le plus grand obstacle au bon déroulement du programme était la doctrine du Président du CNDD, sa façon de concevoir le budget de souveraineté du Chef de l'Etat et son soutien

l'Etat, un domaine de Kaporo couvrant 8,5 ha et contenant, entre autres, un terrain de foot ball, avait été acheté par l'homme d'affaires Amadou Oury DIALLO (dénommé diallo sadakadji à cause dit-on, de sa propension à offrir des sacrifices). Après plusieurs tractations entre Sadakadji et la population, le chef de la junte DADIS trancha en faveur de celle-ci. Pourtant, un document publié sur les sites d'information et attesté par l'administration domaniale (service de conservation foncière), prouve à suffisance que Sadakadji a acheté le domaine de l'ex-première Dame, Henriette CONTE, à 10 milliards de francs. Il a en outre payé 500 millions comme droit d'enregistrement et offert 200 millions aux jeunes de Kaporo pour se trouver un autre local<sup>1220</sup>. De son côté, l'ex- première Dame a officiellement obtenu le terrain. Un document datant du 7 février 2005<sup>1221</sup> indique que l'attribution a été faite par un décret présidentiel, décret n°D/2004/078/PRG/SGG en date du 29 novembre 2004 attribuant à Henriette CONTE, la parcelle sise dans le plan cadastral de Kaporo. Le numéro dudit décret figure dans le titre foncier n°00329/1998/Tf de Conakry.

De plus, les puissantes mafias qui ont vu le jour en République de Guinée ont été justement créées autour des grandes sociétés d'économie mixte dans le secteur de l'exploitation des ressources minières dont ce pays regorge<sup>1222</sup>. La compagnie Friguia : (600 000 t d'alumine par an), la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG) : (12,5 millions de tonnes de bauxite par an), l'Office des Bauxites de Kindia (OBK) : (3,5 millions de tonnes de bauxite par an), la Société aurifère de Guinée (SAG) et la société d'exploitation du diamant à Kérouané (ARETOR)<sup>1223</sup>, ont permis à des cadres corrompus et à leurs patrons dans les Ministères de tutelle de se constituer sur le dos de l'État guinéen une fortune illégale au-delà de tout ce qu'on peut s'imaginer<sup>1224</sup>. Rien qu'en l'an 2000, la production officiellement enregistrée de l'or tournait autour de 12 tonnes, et celle du diamant autour de 350 000 carats<sup>1225</sup>. Les factures étaient alors réglées contre le paiement à celles-ci d'une commission de 20 % sur les montants dus<sup>1226</sup>.

---

excessif à son prédécesseur (le général Lansana CONTE). Voir, Mahmoud Ben SAID, *Guinéen, adoptons la bonne gouvernance !*, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>1220</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>1221</sup> Document publié sur le site [www.aminata.com](http://www.aminata.com), consulté le 03 août 2008.

<sup>1222</sup> *Ibid.*

<sup>1223</sup> *Ibid.*

<sup>1224</sup> Mohamed Mansour KABA, « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *op. cit.*, p. 5. YOLOU (Ph.), « L'affaire des 'biens mal acquis', *R.J.P.*, n°1, janv.-mars 2011, pp. 40-44.

<sup>1225</sup> *Ibid.*

<sup>1226</sup> *Ibid.*, p.6.

En septembre 2013, une information sur RFI fait état de bradage des ressources minières (plus riche gisement de fer au monde) des Monts Nimba situés au Sud de la Guinée, vendus à 160 millions de dollar en 2008 par les autorités de l'époque à un riche homme d'affaire franco-israélien. Ce dernier a à son tour revendu le même domaine à une société brésilienne à 2, 5 milliards de dollar. C'est ce bras de fer qui existe actuellement entre le Président de la République actuel, le Pr Alpha CONDE et les sociétés minières installées en Guinée afin de renégocier tous les contrats et assurer le droit du peuple sur ses ressources naturelles<sup>1227</sup>.

Lors des débats télévisés des audits du 6 mars 2009, on reprochait à trois anciens ministres et un haut cadre, un montant de plus de 26 milliards de francs guinéens détournés au Fonds Minier. Suivant la déclaration d'Ahmed.T. SOUARE accusé de détournement de deux véhicules, dans un lot de 12, il précise qu'il s'agit non pas de 12 mais de 60 véhicules. Le Président Lansana CONTE s'attribuant personnellement ces véhicules « *Tout est pour moi. C'est à moi de vous donner* » a pris 12 et donna 2 à A.T. SOUARE et offert un à l'ex-premier ministre Celou Dalein DIALLO<sup>1228</sup>.

La passation des marchés publics reste une chasse gardée des groupes mafieux<sup>1229</sup>. A travers le court-circuitage des normes de transparence, de concurrence et d'impartialité chargées de réglementer les marchés publics, et par le paiement d'un prix supérieur à celui qui pourrait être accepté par le privé, les décideurs créent une rente illicite, qu'ils partagent avec l'entrepreneur ou le fournisseur par le biais du reversement, par ce dernier d'une commission<sup>1230</sup>. En réalité, aux termes des articles 42 et 43 du code des marchés publics, le gré à gré ou entente directe est une procédure exceptionnelle. Mais, dans les contrats, l'entente directe est devenue le mode le plus courant de passation des marchés en Guinée<sup>1231</sup>. Le recours au gré à gré permet surtout de contourner les exigences minimales de transparence

---

<sup>1227</sup> Voir à ce sujet, [www.africaguinee.com](http://www.africaguinee.com), doc en pdf publié le 5 octobre 2013. Site consulté le 7 octobre 2013.

<sup>1228</sup> Mahmoud Ben SAID, *Guinée, cultivons la bonne gouvernance !*, Op. cit., pp. 42 et 43.

<sup>1229</sup> Guinée et le FMI : *une facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance 2007-2010*, 4 p.

<sup>1230</sup> ANCPBG, Rapport annuel d'activités Conakry, octobre, 2012, p. 15.

<sup>1231</sup> Les différents cahiers des charges ne sont pas respectés pour la plus part des contrats il s'agit : Décret N°D/97/256/PRG du 3 novembre 1997 fixant les modalités d'application de la loi portant code des marchés publics, Décret N°D/97/257/PRG du 3 novembre 1997 portant cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux, Décret N°D/97/258/PRG du 3 novembre 1997, portant cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de Prestations Intellectuelles ; Décret N°D/97/259/PRG du 3 novembre 1997, portant cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de fournitures courantes, de services, d'informatique et bureautique ; V. *Ibid.*, p. 25.

dans le choix de l'entreprise et de contracter sur la base de cahiers des charges flous ou inexistant<sup>1232</sup>.

Par ailleurs, le Cinquantenaire de l'indépendance de la Guinée fut l'occasion de perpétrer de nombreuses malversations. Les caisses de l'Etat étant ce qu'elles étaient, la Guinée a mendié des aides un peu partout. Mais l'argent fut très mal géré, et le résultat fut un échec. Tous les médias ont fait écho des « *ratés historiques* » de l'événement. Un des articles du *Lynx* était titré « *la fête de la défaite* ». Les déclarations de trois dignitaires impliqués dans la gestion des contributions étrangères (Sam SOUMAH, Ibrahima KEIRA et Idrissa THIAM), ont montré les limites d'une gestion insolente. Les deux premiers ont été, chacun, ministre Secrétaire Général de la Présidence, le troisième chef du protocole à la Présidence. Leurs déclarations allaient au-delà de la décence<sup>1233</sup>. Si le slogan du cinquantenaire était « *Ensemble pour bâtir* », l'événement a été pour certains « *Ensemble pour s'enrichir sur le dos des autres* ». Comme corollaire de cette gabegie financière, la cérémonie s'est soldée par une pénurie inqualifiable et de nombreuses fautes protocolaires<sup>1234</sup>.

Le démantèlement de réseau de fabrication de faux documents de voyage en février 2012 a montré jusqu'à quel point les guinéens sont victimes de leur propre Administration qui, faute de contrôle et d'observation des règles d'éthiques se permettait d'attribuer des passeports guinéens à des étrangers de toutes les couleurs et de tous les continents contre des espèces sonnantes et trébuchantes. Chez les guinéens et surtout les analphabètes, ce phénomène n'est pas sans conséquences. Ils sont souvent confrontés à de sérieuses difficultés qu'ils ne peuvent expliquer pratiquement à personne. En tout cas, pas aux officiels des autres pays « normaux ».

---

<sup>1232</sup> Comité du Développement, Rapport d'avancement : Examen de la conditionnalité de la Banque Mondiale, Washington D.C, 2005, pp. 12 et s.

<sup>1233</sup> Sur l'affaire des 500 millions de FCFA offerts par le Sénégal, Sam SOUMAH déclarait ceci : « *...l'argent dont il est question, c'est de l'argent personnel du Président de la République. Il me l'a confié...* » Ces propos ont été démentis officiellement par le Président WADE du Sénégal. Pour le cas d'Idrissa THIAM sur les 500 milles euro offerts par la Guinée Equatoriale ce dernier a également tiré des leçons de la déclaration du premier quand il dit à son tour « *...voilà : le Président GUEMA a envoyé 500 mille euros pour Lansana Conté. Bien noté sur le chèque : 'Lansana CONTE !* ». Ici, le simple fait que le nom du Président CONTE soit écrit sur le chèque a servi de prétexte pour en faire un don personnel. A. I. KEIRA quant à lui sur les 500 milles dollars offerts par la Gambie, il commence par le chemin de la vérité mais dévie aussitôt dès les premiers moments. Il utilise en effet le mot contribution puis, y renonce subitement et parle de don. Selon lui « *ça été dans le cadre des relations entre chefs d'Etats* ». Mais l'intervention de KEIRA venait après celle de Tibou CAMARA (ancien ministre), qui a expliqué comment officiellement mandaté, il avait été en Gambie remettre une lettre d'invitation du général CONTE pour le cinquantenaire au Président de la Gambie. Celui-ci avait promis une contribution financière, qui avait été déposée à Conakry par une délégation officielle, dans les mains de Monsieur KEIRA. C'est cet argent que l'on dit être un don privé ! Voir Mahmoud Ben SAID, *Guinéen, cultivons la bonne gouvernance !*, Op. cit., pp. 45-48.

<sup>1234</sup> Par la suite, la Guinée avait d'ailleurs envoyé des délégations dans certaines capitales, pour présenter les excuses aux invités d'Etat, pour le traitement qu'ils ont subi. Voir spécifiquement, <sup>1234</sup> Mahmoud Ben SAID, *Guinéen, adoptons la bonne gouvernance !*, Op. cit., p. 45.

« Par exemple pour obtenir un visa, il suffit de vous amuser à leur demander leur certificat de décès. Par ignorance, ils courent et font quelques courses avant de venir le déposer sur la table, sans mesurer que la présence de ce document que nul ne peut l'avoir vivant, peut annuler la validité des autres pièces, mêmes authentifiées ». Cette anecdote que nous avons relevé dans une interview d'une presse en ligne met en évidence le rapport Administration et administré en Guinée<sup>1235</sup>. De l'acte de naissance au relevé bancaire en passant par la carte d'identité nationale, le passeport, les diplômes ou encore des titres fonciers falsifiés et même des arrêtés, des décisions ou des décrets imités (sous l'ère de feu Général CONTE), rien n'échappe à cette administration parallèle<sup>1236</sup>.

Depuis bien longtemps, des cas d'agents fictifs de la fonction publique constituant une lourde charge pour le contribuable guinéen ont été dénoncés. Entre 2007 et 2008, le Gouvernement avait annoncé un chiffre de treize milles (13.000) cas de doublons dans le fichier de la fonction publique<sup>1237</sup>. En 2011, avec la première communication du ministère de tutelle, le Secrétaire Général avançait le chiffre de 2619. Un autre cadre ajoutait : « nous devons approfondir le contrôle pour voir effectivement si nous ne sommes pas passé à coté des 1000 cas de fonctionnaires en position de doublons »<sup>1238</sup>. Trois mois plus tard, le constat était acerbe, 4.127 fonctionnaires fictifs, avec à la clé une sortie de 2.535.281.744 GNF par mois, soit 30.435 380.928 de francs guinéens par an<sup>1239</sup>. Suivant les données officielles, il existe 1.557 fonctionnaires et contractuels permanents décédés mais en activité dont, 878 dans le fichier administratif général (FAG). Dans cette catégorie, l'Etat égarerait 744.627.611 GNF par mois et près de 9 milliards par an<sup>1240</sup>.

Il en découle aussi que les dépenses allouées à la défense et à la sécurité nationale connaissent une augmentation injustifiée. Cette augmentation absorbe et affaiblit la part des financements consacrés aux secteurs prioritaires. En effet, le budget de la défense a doublé, passant de 1,2% du PIB en 1997 à 2,6% en 2002, il a atteint aussi 18% du budget total, soit autant que l'éducation et la santé réunies. Pour l'année 2013, les traitements et salaires

---

<sup>1235</sup> Interview sous anonymat accordée par un maire au site d'information [www.aminata.com](http://www.aminata.com) du 2 mars 2009.

<sup>1236</sup> L'affaire des 13 milliards de Francs guinéens détournés en juin 2012 par la falsification des signatures du Ministre de l'économie et du Gouverneur de la Banque centrale. V. Conseil des Ministres de la République de Guinée, session ordinaire, n°5 15/02/2012.

<sup>1237</sup> *Ibid.*

<sup>1238</sup> L'hebdomadaire, *Indépendant*, n°012, du 12 au 17 février 2012, pp. 2-4.

<sup>1239</sup> *Ibid.*

<sup>1240</sup> Conseil des Ministres de la République de Guinée, session ordinaire, n°5 15/02/2012.

cumulés des forces de défense et de sécurité s'élèvent à 508, 668.730 milliards de francs guinéens soit une augmentation de 6,25% par rapport à 2012<sup>1241</sup>.

Pendant la même période, le niveau réel des dépenses publiques consacrées effectivement à la défense n'est pas rendu officiel, car ce sont des dépenses exécutées selon une procédure dite « spéciale » et enregistrées *a posteriori*. Cela est inacceptable dans un processus de gouvernance, avec pour corollaire, la transparence financière et la responsabilisation des gouvernants. La répartition des dépenses publiques entre dépenses de fonctionnement et d'investissement fait apparaître une différence importante au détriment des opérations d'investissement. Une telle situation alarmante est sans nul doute provoquée par les jeunes diplômés qui continuent à grossir le rang des agents de la fonction publique, alors qu'ils sont employés sous d'autres cieux. Des centaines de citoyens vivant dans d'autres pays et qui perçoivent leurs salaires sur des comptes bloqués figurent sur la liste des responsables de cette corruption. Que dire aussi de leurs complices Directeurs des Ressources Humaines (DRH) et autres cadres de la fonction publique de mauvaise foi ? En conséquence, les allocations aux secteurs productifs restent inadéquates. Selon la mission résidente de la Banque Mondiale en Guinée, entre 2000 et 2002, les dépenses de l'agriculture et de l'élevage exécutées sur le budget du trésor public n'ont connu qu'une hausse de 0,3% du PIB, alors que la part du transport est restée dépendant des financements. Le retrait et la confiscation de l'Administration restent en conséquence, les symboles de la sous administration.

## **Paragraphe II : La sous administration**

Il existe en marketing une théorie selon laquelle le produit doit être accessible au client, théorie dont font largement usage les spécialistes de la distribution<sup>1242</sup>. Pour simplifier à l'extrême, cela signifie que le client qui se présente à un centre où ce produit est censé se trouver, doit pouvoir se le procurer, à son entière satisfaction. Appliqué à l'Administration publique, ce principe exprime l'exigence d'un service immédiat et de qualité. Cela veut dire qu'en se rendant auprès d'une administration pour une prestation de service, l'usager doit trouver le personnel disponible et désireux de le servir. Face à ces objectifs louables, il existe malheureusement en Guinée des obstacles à la gouvernance concertée (A) et la conception erronée du fait administratif (B).

---

<sup>1241</sup> Voir Ministère délégué au Budget, Loi de Finances 2013, p. 19.

<sup>1242</sup> BOLA-NTOTELE (B.), « Introduction à l'étude de l'efficacité des administrations publiques de l'Afrique sud-saharienne », *RISA*, n° 2, 1986, pp. 209 et s.

## A : Les obstacles à la gouvernance concertée

Certaines dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme sont relatives à l'inclusion et à la participation des populations. Il en est de même pour le pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>1243</sup>, précisément dans la mise en œuvre des politiques publiques, « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis(...)* »<sup>1244</sup>. Ce pacte a été ratifié par la Guinée le 28 février 1967<sup>1245</sup>, un an après son adoption. La Constitution guinéenne du 7 mai 2010 en son article 21 va plus loin en ces termes : « *Le peuple de Guinée détermine librement et souverainement ses institutions et l'organisation économique et sociale de la Nation. Il a un droit imprescriptible sur ses richesses. Celles-ci doivent profiter à tous les guinéens* ». Mais dans les faits, la plupart des efforts en matière d'implication de la société civile pour renforcer la gouvernance concertée ont tendance à n'être que des mouvements ponctuels, initiés par des activistes de la société civile et auxquels des fonctionnaires ouverts, croyant à la valeur et au pouvoir de la participation démocratique, s'associent<sup>1246</sup>.

Comme Walter EBERLEI l'a écrit, un certain type de « *culture de l'événement* » tend à prévaloir, quand les concepts de participation sociale et d'engagement civique entrent en jeu<sup>1247</sup>. De nombreux fonctionnaires guinéens semblent croire que ces concepts se limitent à l'organisation d'auditions publiques, d'ateliers, de consultations, sans l'instauration d'un dialogue interactif à long terme avec la société civile<sup>1248</sup>. Ce qui fait que l'Administration guinéenne demeure une Administration de commandement. L'approche de la concertation ne peut être appropriée par les autorités publiques<sup>1249</sup>.

---

<sup>1243</sup> Contrairement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques est un acte juridique. Elle a été élaborée et adoptée en même temps que celui relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels et proposé à la signature le même jour, le 16 décembre 1966.

<sup>1244</sup> Article 25 de du pacte internationale relatif au droits civils et politiques, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) consulté le 3 novembre 2013.

<sup>1245</sup> V. J.O.R.G., n°009, 10 juil. 1976, pp. 9 et s.

<sup>1246</sup> Espace société civile, mensuel d'information de la société civile guinéenne, n°6, 2010, p. 12.

<sup>1247</sup> Walter EBERLEI, « culture de l'événement », *op. cit.* p. 13. Voir aussi, AKPLOGAN DOSSA, « Les mécanismes de gouvernance concertée dans la lutte contre la pauvreté aux niveau national et locale », *Op. cit.*, p. 5.

<sup>1248</sup> Lire BANGOURA (D.) et autres, *Quelle transition politique pour la Guinée ?*, l'Harmattan, 2006, pp. 200 et s.

<sup>1249</sup> *Ibid.*

En outre, l'implication directe des populations à l'élaboration des politiques de développement reste encore un casse tête en Guinée<sup>1250</sup>, à cause du temps, puis des ressources humaines et financières qu'elle nécessite. Les promoteurs du développement préfèrent recruter des consultants qui parlent au nom des populations puis à la rigueur, leur faire valider un document presque entièrement conçu par des technocrates sur des principes scientifiques peu adaptés aux réalités du milieu<sup>1251</sup>.

La faible indépendance de la société civile dans la conduite de sa participation à la réflexion pose un autre problème dans le cas où, le Gouvernement s'engage lui-même à s'ingérer dans l'organisation des acteurs de la Société Civile dans le cadre des concertations<sup>1252</sup>. Ces types d'orientation et d'organisation limitent très souvent les Organisations de la Société Civile, déjà douée dans le domaine, et privilégie l'opportunisme, le clientélisme et autres fléaux frustrants qui peuvent déformer les résultats des concertations<sup>1253</sup>. Les collectivités locales guinéennes se trouvent comme le dit G. VEDEL « dans la situation d'un individu théoriquement majeur et capable mais qui n'aurait pour vivre que les subsides de ses parents »<sup>1254</sup>. Les dispositions constitutionnelles et légales<sup>1255</sup> qui exigent que le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus reste théorique ici, dans la mesure où la relation entre autorités et population est délicate. Il n'existe presque pas de moyen de pression pour la population d'exiger des comptes rendus sur la gestion des ressources publique en dehors des affichages qui n'est aussi pas habituel<sup>1256</sup>.

Prenant en compte les acquis et les insuffisances des politiques passées, les autorités guinéennes ont élaboré une nouvelle stratégie de développement socio-économique plus complète et plus ambitieuse intitulée *Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP)*<sup>1257</sup>. Tous les partenaires au développement de la Guinée ont adhéré à l'idée et à la substance de la SRP. Mais, le caractère discontinu des efforts enregistrés jusqu'en 2010 en matière de gouvernance

---

<sup>1250</sup> Voir spécifiquement, le Programme de la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (PSRP) finalisé en Janvier 2002. 150 p.

<sup>1251</sup> *Ibid.* p. 23.

<sup>1252</sup> *Espace de la Société Civile*, organe trimestriel d'information, *Op. cit.* p. 10.

<sup>1253</sup> *Ibid.*

<sup>1254</sup> Georges VEDEL et Pierre DELVOLLE, *Droit Administratif*, Paris, PUF, 1992, 716 p. En Guinée, si du point de vue théorique, les avancées observées dans le processus de décentralisation bouleversent, au moins en apparence le droit antérieur, en pratique, elles se heurtent à l'immobilisme de l'Administration et des structures économiques.

<sup>1255</sup> Voir l'article 2 de la constitution du 7 mai 2010 « *La souveraineté nationale appartient au Peuple qui l'exerce par ses représentants élus ou par voie de référendum* » et l'article 106 al. 1 du code des collectivités locales de la Guinée, « le conseil local règle par ses délibérations les affaires de la collectivité ».

<sup>1256</sup> Voir les articles 161 et 162 du code des collectivités locales de la Guinée

<sup>1257</sup> Le Programme de la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (PSRP) finalisé en Janvier 2002. 150 p.

a engendré chez la plupart de ces partenaires un scepticisme accru sur la force des engagements du Gouvernement au tour des objectifs de développement socioéconomiques définis dans les stratégies précédentes et reconduits dans la SRP. On estime que ce sentiment explique actuellement, dans une large mesure, non seulement la faible mobilisation des ressources financières extérieures par l'Administration ; mais aussi, la conception erronée du fait administratif.

## **B : La conception erronée du fait administratif**

« *Commander n'est légitimé que pour servir* » disait N. MOISE<sup>1258</sup>. Dans la conception juridique occidentale, ce qui est public présuppose l'intérêt général dont la promotion de la gestion appartient à l'Etat. Tel est le sens de la notion du service public. En revanche, les sociétés africaines accordent la primauté au « groupement » dans l'ordre des valeurs, des finalités et des moyens. Les comportements sont façonnés par les traditions et quelle que puisse être la position socio-professionnelle occupée, le vestige des valeurs ancestrales apparaît dans les actes, y compris ceux de l'agent de l'Etat<sup>1259</sup>. De là, se construit l'ambivalence comportementale des agents publics à travers des comportements délégitimant les agents publics et l'impact de la solidarité traditionnelle (1) voire, une propension pour le sacré (2).

### **1 : Des comportements délégitimant les agents publics et l'impact de la solidarité traditionnelle**

En matière de gouvernance, le problème est à la fois culturel et économique. Ce genre de réflexion présent dans le subconscient de ceux qui entourent le pouvoir exécutif en Guinée rend difficile la mise en place, le renforcement et même le fonctionnement des structures de contrôle de la gestion publique et donc de la gouvernance. Les structures de contre pouvoir qui persistent dans leur quête d'un fonctionnement actif des structures de la gouvernance institutionnelle sont rapidement assimilées à l'opposition<sup>1260</sup>.

---

<sup>1258</sup> N. MOISE, « *Commander n'est légitimé que pour servir*, Le glas des fonctions publiques africaines francophones », *R.A.*, n°297, mai-juin 1997. p. 326.

<sup>1259</sup> *Ibid.*

<sup>1260</sup> M. ALIOT, « *Système administratif et peuples d'Afrique* », *Bull. L.A.J.*, n°7 et 8, 1958, p. 74.

Considérée comme un « *res communis* » par les agents qui y exercent, la fonction publique guinéenne est le lieu où l'on « *entre pour se servir et non pour servir* »<sup>1261</sup>. Les guinéens tiennent des discours et ont des agissements contradictoires. A la différence des occidentaux, les déclarations institutionnelles et les pratiques de régulation sont deux visions du monde<sup>1262</sup>. Il en découle un dédoublement non seulement des interprétations, mais aussi des personnalités, des « *êtres au monde* »<sup>1263</sup>. En Guinée, le soutien de l'Administration se fait du « *bout des lèvres* », parce que le citoyen n'attend guère qu'elle assure son bien-être. Il choisit lui-même sa destinée et accomplit, dans le visible et l'invisible, ce qui est nécessaire pour y parvenir. En réalité, les rapports entre les agents se « *parentalisent* » dans l'Administration. A la relation « supérieur hiérarchique-subordonné » se substitue une sorte d'« affinité aîné-cadet ». Le droit non écrit, le droit d'aînesse, consiste chez les guinéens à devoir respect et obéissance envers autrui plus âgé que soi. Sacré, ce droit a une légitimité naturelle et les cadets sociaux sont tenus de s'y soumettre sous peine de leur rejet par le groupe auquel ils appartiennent<sup>1264</sup>. Un fonctionnaire administrativement supérieur, mais plus jeune doit obéir à son subordonné plus âgé. En cas de faute de service, personne n'ose prendre la responsabilité de déférer son auteur devant le supérieur hiérarchique, à cause des répercussions que cela pourrait avoir au niveau du quartier, de clan ou de l'ethnie et de la région. L'obligation de respect que le cadet doit observer vis-à-vis de son aîné lui vaut en retour une protection de la part de ce dernier. Parallèlement au français, qui est consacré par la Constitution comme la langue officielle<sup>1265</sup> (langue de communication dans l'Administration guinéenne), sont utilisées très fréquemment les langues nationales par lesquelles les fonctionnaires communiquent en fonction de leur appartenance ethnique. Des expressions codées, liées à la « parentèle », permettent aux agents publics d'exprimer leur demande d'allégeance à leurs collègues, sollicitant une tolérance en échange d'un dévouement personnel.

---

<sup>1261</sup> GUINEE, Rapport national sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, Conakry, janvier 2006, 215 p.

<sup>1262</sup> E. Le ROY, Préface à J. B. FOSTING, *Le pouvoir fiscal en Afrique*, déjà cité, p. 1. Voir également MEDARD (J.F.), « L'Etat sous-développé en Afrique noire : clientélisme et néopatrimonialisme », travaux et documents du C.E.A.N.1982, pp. 6 et s.

<sup>1263</sup> V. M. ALIOT, « Système administratif et peuples d'Afrique », *Op. cit.* p. 75.

<sup>1264</sup> Voir D. DESJEUX, *Stratégie paysanne en Afrique Noire*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 54 ; DESWARTE (M-P.), « Intérêt général, bien commun », *R.D.P.*, 1987, pp. 1289-1314.

<sup>1265</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 7 mai 2010.

Ces comportements ne sont pas sans conséquences fâcheuses sur le contentieux de la fonction publique<sup>1266</sup>. Contre l'acte de l'autorité qui lui fait grief, l'agent public renonce à engager la procédure de son annulation devant les tribunaux. Il préfère s'en remettre à des instances parallèles pour trancher le litige qui l'oppose à l'Administration. Sans exclure la crainte de représailles des autorités qui peut conduire les agents publics à recourir à de tels moyens, il faut indiquer qu'il y a d'autres raisons, liées à des stratégies, permettant aux fonctionnaires de trouver une solution à leur différend sans utiliser les moyens juridiques, la stratégie parentale de règlement de litige est souvent mise en œuvre. Dès lors qu'un fonctionnaire commet une faute de service, le supérieur hiérarchique attire son attention sur les conséquences de son acte et, tient son protecteur informé. L'agent, auteur de la faute, est ensuite convoqué par le « parrain », en privé, très souvent au domicile de ce dernier, où la confrontation avec le supérieur hiérarchique est faite afin de mettre un terme au contentieux. De sorte, une faute disciplinaire qui intervient dans ces circonstances, s'analyse comme la trahison de la solidarité, une offense envers les siens ; car derrière l'individu-citoyen, survit l'homme (maillon d'une chaîne communautaire)<sup>1267</sup>.

Dans la société guinéenne, la multiplicité des formations socio-ethniques renforce une prise de conscience de la capacité d'influence d'une communauté sur l'équilibre politique de l'Etat<sup>1268</sup>. Sur la base des équations ethniques ou claniques, se construisent les stratégies de participation collective à la gestion administrative d'un pays. De sorte que, la radiation d'un fonctionnaire de la fonction publique s'analyse comme une sanction collective appliquée à sa communauté. Dans ce cas, ce n'est pas l'individu seul qui est frappé par la sanction, mais sa « parentèle ». Il apparaît donc que le véritable danger de la conception guinéenne de la parenté réside dans l'analphabétisme, le favoritisme et l'importance excessive accordée aux facteurs personnels. Les nominations aux fonctions politiques et administratives ne peuvent ignorer ce fait fondamental. Ainsi, des cousins, des frères ou des protégés parviennent à occuper des postes de responsabilités qu'ils ne doivent qu'à leurs relations avec un parent fonctionnaire ou un responsable politique. Les chefs de services hésitent à prendre des

---

<sup>1266</sup> Voir M. KAMTO, « La justice africaine entre la tradition et la modernité », *Afrique contemporaine*, n°156, 1990, p.109.

<sup>1267</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>1268</sup> Actuellement en Guinée, mettre en cause un individu pour les actes individuellement répréhensibles qu'il a posés, est assimilé à une responsabilité collective qui s'étend à son ethnie ou à sa communauté. Au mois de juillet 2013, deux communautés (Baga et Forestiers) ont fait des communiqués en faisant une mise en garde vis-à-vis de l'Etat quand il « touchera à un seul cheveu de leur fils » ; il s'agit respectivement des Colonels Mathurin BANGOURA et Claude PIVI dans le cadre des enquêtes préliminaires les concernant. [www.guineeconakry.com](http://www.guineeconakry.com) consulté le 15 août 2013.

sanctions à l'encontre d'un subordonné fautif, au motif de ne pas s'exposer à la vindicte des membres de la famille. Les liens formels de service deviennent donc pratiquement sans objets et marginalisés. C'est comme le dit Mamadou DIA, « *le règne des intimes du patron*<sup>1269</sup> ».

Bien que les actes formalisent les nominations, les promotions, et les transferts citent nominalement les textes et exigences administratifs en vigueur, leur objectif latent mais réel est de changer l'équilibre des pouvoirs et la situation financières des titulaires et de leurs alliés. Comme l'a si bien dit un chef d'Etat africain : « *chaque parcelle de pouvoir est un instrument d'échange* »<sup>1270</sup>. La dévotion, la disgrâce, et souvent, les poursuites judiciaires ont sanctionné la déloyauté plutôt que la non-performance. Les titulaires de hautes fonctions, deviennent individuellement les « hommes-liges » du chef de l'Etat ; collectivement ils deviennent la classe des larbins. L'étroitesse des liens de parenté impose également à l'agent public, d'autres obligations. Considéré comme un privilégié, il se doit et c'est là un devoir impérieux de permettre le recasement des autres membres de la famille. Se développe ainsi, un intense réseau de relations personnelles qui se manifeste sous forme d'influences et d'interventions qui arrivent à fausser l'équilibre général de l'appareil d'Etat. Au comportement délégitimant les agents publics et l'impact de la solidarité traditionnelle, il faudrait ajouter l'émergence d'une propension au sacré.

## **2 : Une propension pour le sacré**

Après l'indépendance, le pouvoir du nouvel Etat était désormais fondé sur le droit objectif. Nonobstant, ces fondements objectifs du pouvoir de l'Etat moderne, le guinéen ou l'africain plus généralement, reste marqué par une certaine propension au sacré<sup>1271</sup>. Cette tendance culturelle est présente dans la personnalité des chefs ou des hommes politiques, dont les liens secrets avec le pouvoir coutumier sont connus. Les dirigeants ont une tendance quasi permanente à s'entourer de sorciers ou féticheurs, de marabouts, ou encore se vêtir d'un mythe d'invulnérabilité qui tendrait à les créditer d'une puissance magique. Les politologues ou les tenants de la science administrative occidentale, auraient tort de réduire, les informations portant sur les sorciers et marabouts, à de simples histoires ou à des

---

<sup>1269</sup> Mamadou DIA, « Pour une gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique », document déjà cité, p. 21.

<sup>1270</sup> *Ibid.*

<sup>1271</sup> *Ibid.* p. 56.

anecdotes<sup>1272</sup>. Comme l'a écrit M. G. SCHATZBERG, « *Quoique la majorité des politistes occidentaux habite un monde où les forces diverses de la causalité politique peuvent souvent être étudiées empiriquement, en Afrique, certains des effets et des causes du politique échappent fréquemment aux moyens d'observation directe, voire indirecte* »<sup>1273</sup>.

Le 23 Août 2003, au cours d'un meeting au siège de son parti, le PUP, le Président Lansana CONTE s'était exprimé sur l'origine de son pouvoir : « *Donc moi, ce n'est pas le PUP qui a fait de moi le Président de la Guinée (...) je suis devenu Président avant que vous ne commenciez à voter. C'est la volonté de Dieu que nous suivons, si Dieu veut un jour que je quitte la tête de la Guinée, il le fera, mais personne ne le saura. S'il ne l'a pas voulu, que les gens fassent ce qu'ils veulent, qu'ils se battent partout, qu'ils aillent en Amérique, en France ou n'importe où pour aller comploter, le complot sera déballé au grand jour ici* »<sup>1274</sup>. Ainsi, s'opposer au pouvoir c'est s'opposer à la volonté de Dieu, donc se condamner à l'enfer. « *Celui qui dit qu'il me trahit dans mon gouvernement, Dieu va le trahir* ». A déclaré le Président Lansana Conté le 23 Août 2003 au cours du meeting précité. Cette conception du pouvoir de Dieu dérive sur une acceptation patrimoniale du pouvoir. La confusion entre les biens publics et les biens personnels du chef explique en partie les gabegies financières qui caractérisent la gestion de l'Etat guinéen<sup>1275</sup>.

Sur le plan religieux, l'aide matérielle accordée par l'Etat pour l'organisation des cérémonies musulmanes est bien connue. L'Administration par exemple, fournit certains matériels (bâche, chaises, installations électriques, des tonnes de riz, des billets de voyages religieux pour la Mecque...). De même, chaque fois que le Président, les Ministres, les Députés, les Gouverneurs ou les Préfets effectuent une tournée dans telle ou telle région du pays, ils ne manquent jamais de rendre une visite de courtoisie aux chefs religieux ou karamokos, les marabouts les plus influents.

Toutes les observations faites, nous permettent de poser la question de savoir, si ces phénomènes culturels pourraient être utilement intégrés dans la logique bureaucratique. En

---

<sup>1272</sup> *Ibid.*

<sup>1273</sup> Michael G. SCHATZBERG, « La sorcellerie comme mode de causalité politique », in *Politique africaine*, n°79, octobre 2000, p.33.

<sup>1274</sup> Déclaration présidentielle du 21 décembre 2003 à l'issue de laquelle le Président Lansana Conté a été réélu avec un score de 95, 63% face à un seul candidat, Mamadou Bhoie BARRY, leader de l'UNP. Pour plus de détails. Cf., Maurice Togba ZOGBELEMOU, *Election en Guinée : technologie électorale et imbroglio juridique*, *Op.cit.*, p. 19. Voir aussi, L'hebdomadaire, « *La nouvelle tribune* », n°222 du 26 août 2003, p. 2.

<sup>1275</sup> Jean-François BAYART, Préfère parler de « *politique du ventre* ». Cf. *l'Etat en Afrique*, *Op. cit.*, p. 23.

d'autres termes, ces forces occultes peuvent-elles être utilisées à des fins constructives ? Force est de constater que, jusqu'à présent, le recours à cet aspect sacré n'est pas entrepris en faveur de la promotion de l'intérêt du service ou de l'Administration. Généralement, les fréquentations maraboutiques des dirigeants guinéens, relèvent de ce que le Doyen M. KAMTO appelle le « *sacré intime* »<sup>1276</sup>. C'est-à-dire les détenteurs du pouvoir qui s'y livrent, cherchent à accroître leur puissance individuelle, afin de se prémunir contre les incertitudes de l'avenir. Il s'agit donc d'un recours qui est entrepris à des fins personnelles et étrangères à l'intérêt du service.

La sorcellerie contribue à la faiblesse du pouvoir hiérarchique. Car, un agent public réputé dans l'irrationnel garde son aura magique au sein de l'Administration, même s'il se trouve au bas de l'échelle. Ses supérieurs dans la hiérarchie formelle auront tendance à « composer », à « négocier » l'exécution des tâches courantes. C'est ce poids du pouvoir traditionnel sur le comportement administratif des agents et administrés, qui consacre en partie la défiance à l'égard du modèle administratif. Quelle que soit leur importance au sens négatif du terme dans le système de contrôle, ces obstacles internes se prolongent par des obstacles qui délégitiment les institutions externes de contrôle.

## **CHAPITRE II : LES FACTEURS DELEGITIMANT LES INSTITUTIONS EXTERNES DE CONTROLE**

En Guinée, le principe du contrôle de l'action administrative par les institutions externes, a été adopté comme instrument de régulation sociale, juridique et politique. A ce titre, comme bien d'autres principes, il devient un paramètre du jeu démocratique consigné dans la Constitution. Sur un plan sociologique, le contrôle de l'Administration apparaît comme un champ d'obstacles, une arène de confrontation, un champ traversé par des rapports de force. Cette situation pose alors la question de l'avenir du droit administratif qui est le régime juridique d'une Administration tenant une place importante dans un pays en voie de développement, comme la Guinée. C'est ainsi que le pays accumule des difficultés à se conformer aux principes d'un Etat de droit dans l'exercice du contentieux administratif (Section I) et les influences politiques et l'autoritarisme gouvernemental (Section II).

---

<sup>1276</sup> Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, L.G.D.J., 1987, 545 p.

## SECTION I : L'EXERCICE ALEATOIRE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

La légalité administrative ne se réduit pas à la subordination de l'Administration au droit pris dans ses expressions positives. A la lumière des études qui ont été faites, apparaît un certain nombre d'observations qui sanctionnent les mérites, les lacunes et les insuffisances de du système guinéen de contrôle de la légalité. Ce système d'unité de juridiction exerce une influence non négligeable sur la détermination du champ d'application du droit administratif et sur le contentieux administratif guinéen. Cette influence peut être cernée à deux niveaux : de l'unification juridictionnelle à la marginalisation du contentieux (Paragraphe I), et les facteurs explicatifs des difficultés inhérentes au contrôle juridictionnel (Paragraphe II).

### Paragraphe I : De l'unification juridictionnelle à la marginalisation du contentieux

Cette unification ne s'est pas accompagnée d'une diversification de la formation du juge qui est restée jusqu'ici essentiellement privatiste. Même dans le domaine du droit privé, le magistrat guinéen n'est pas forcément spécialisé dans des matières où la spécialisation est imposée dans d'autres pays. Il peut être indifféremment sollicité en matière sociale, pénale, administrative comme en matière de comptabilité publique. Il faut aussi préciser que parler d'un juge rejeté par les justiciables ne veut pas dire que les palais de justice en Guinée ne sont pas fréquentés, ni que le juge n'est jamais saisi par les particuliers. En réalité, tout le contentieux né sur le territoire est loin d'être soumis aux juridictions modernes dans la mesure où les conflits sont résolus le plus souvent selon les modes traditionnels. D'où l'intérêt qui s'attache à l'analyse du caractère instable et embryonnaire de l'organisation juridictionnelle (A) et les attributions cumulatives juridictionnelles des magistrats guinéens (B).

#### A: Le caractère instable et embryonnaire de l'organisation juridictionnelle

Au demeurant, l'ordre administratif en tant qu'ensemble de juridictions organiquement autonomes n'existe pas en Guinée<sup>1277</sup>. L'organisation judiciaire en Guinée résulte d'une série

---

<sup>1277</sup>Face à cette situation, les différentes réformes prennent tous leurs sens. Evoquant le problème de la justice administrative en Afrique. M. BOCKEL remarque « l'absence totale de personnel spécialisé en contentieux administratif pousse également dans le sens de la simplification : à quoi bon mettre en place une juridiction administrative si l'on ne dispose pas de spécialistes capables de l'animer »<sup>1277</sup>. Mais à cette remarque de BOCKEL, on peut signaler qu'avec plus de cinquante ans d'indépendance, les états africains sont aujourd'hui en mesure de trouver des spécialistes avec un minimum de volonté. Les raisons techniques sont avancées :

de lois, d'ordonnances et de décrets<sup>1278</sup>. La Constitution du 7 mai 2010, la loi organique L/91/008 du 23 décembre 1991 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême et la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998 modifiant la loi L/95/021/CTRN du 16 juin 1995 portant réorganisation de la justice en République de Guinée constituent les textes de référence de la justice administrative. Ces textes qui reprennent *in extenso* les principes dégagés par la jurisprudence française au fur et à mesure de l'élaboration du droit administratif, ont fait un silence total sur le recours en interprétation et le contentieux de la répression pour n'instituer en Guinée que le recours de pleine juridiction et le REP. Ainsi, les traits dominants de la juridiction administrative tiennent au caractère embryonnaire de son organisation et de sa composition.

C'est l'ordonnance du 21 février 1959 qui a institué la plus haute juridiction qui forme l'ordre unique et qui a créé au niveau de chaque région administrative une justice de paix à compétence étendue. D'autres textes ont suivis pour créer des juridictions diverses et populaires jusqu'en 1984. Après la suppression des tribunaux populaires, les ordonnances du

---

techniquement, l'unification simplifie considérablement la procédure juridictionnelle et les conflits de compétence. En outre, l'exemple de certains pays africains (Maroc, Sénégal, Algérie) qui ont adopté le système de l'unité de juridiction plaide également en faveur de l'abandon du système de la dualité. Voir, A. BOCKEL « le contrôle juridictionnel de l'administration », in *les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979, p. 200. Voir également pour le Maroc, O. RENARD-PAYEN *l'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation de contentieux*, L.G.D.J., 1964 p. 322 ; pour le Sénégal, A. BOCKEL, *droit administratif*, ouvrage déjà cité, pp. 447 et s, p. 201 ; pour le cas du Sénégal, voir spécifiquement, KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, thèse de doctorat, Orléans, 1983, 426 p. ; pour l'Algérie, Taoufik BOUACHBA, *l'expérience algérienne d'unité de juridiction et le droit administratif*, étude comparative, thèse, Paris, 1978. p. 108.

<sup>1278</sup> L'évolution du statut politique du territoire, qui accéda à l'indépendance le 2 octobre 1958 devait entraîner la remise en cause de l'organisation de la justice. En 1958, le territoire de la République de Guinée fut divisé en deux ressorts judiciaires : Conakry et Kankan. Depuis l'indépendance, plusieurs textes ont été édictés pour réglementer les institutions judiciaires guinéennes. Ne seront cependant évoqués ici que les textes les plus importants. Le premier texte c'est l'ordonnance n° 018/PRG/59 du 21 février 1958 créant la plus haute juridiction guinéenne dénommée, Tribunal Supérieur de Cassation. C'est l'ordonnance n° O46/PRG/60 du 29 décembre 1960 qui a créé au niveau de chaque région administrative une justice de paix à compétence étendue. Le décret N°498/PRG/64 du 19 novembre 1964 créant un tribunal administratif à Conakry et il a été modifié par le décret n°64/PRG/ du 5 mars 1965 ; la loi n°50/AN/66 du 28 février 1966 a donné naissance au tribunal spécial pour la répression des fraudes économiques ; la loi n°018/AN/73 du 06 juin 1973 a réorganisé toutes les institutions judiciaires en République de Guinée en créant des juridictions populaires dans tout le pays. La Loi n°053/APN/CP/80 du 9 novembre 1980 a créé le tribunal révolutionnaire suprême qui avait succédé à la haute cour de justice ; L'ordonnance n°115/PRG/84 du 11 juillet 1984 modifiée par l'ordonnance n°/109/PRG/86 du juillet 1986 a créé sur toute l'étendu du territoire de la République, des juridictions ordinaires ou de droit commun et des juridictions d'exception. Pour le contrôle des comptes, le décret n° 109/PRG/89 du 03 mai 1989 portant création d'une Cour des comptes a été pris. Cette dernière organisation judiciaire a survécu jusqu'à l'adoption en 1990, par voie référendaire, de la Loi fondamentale. Sur les aspects touchant l'organisation judiciaire, la Loi fondamentale a fait l'objet de quatre lois organiques dont trois ont été adoptées le 23 décembre 1991 : la loi organique L/91/008 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême ; la loi organique L/91/009 portant organisation et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et fixant la procédure suivie devant elle ; la loi organique L/91/010 portant création du Conseil Supérieur de la Magistrature et la loi organique. Cette dernière est abrogée par la loi L/CNT/2013 portant statut des magistrats. Voir, JORG., n°009, 15 aout 1984, p. 82 ; Yaya BOIRO et Cheikh Yérim SECK, *La justice en Guinée*, l'Harmattan, 2000, pp. 17-24.

14 juillet et du 5 juillet 1986 énuméraient les juridictions qui forment l'ordre unique créé en Guinée. En dépit de ces nombreuses innovations, la loi de 1995 n'a pas pu s'appliquer<sup>1279</sup>. Les obstacles rencontrés ont conduit à la modification de la loi de 1995 par une nouvelle loi ; la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998 et un décret d'amendement n°/D/2001/031/PRG/SGG du 17 mai 2001. Cette modification visait entre autres, les objectifs suivants :

- une simplification et une clarification de l'organisation judiciaire par la distinction des juridictions de droit commun de celles d'exception ;
- une redéfinition de l'organisation judiciaire par l'institution d'un TPI dans chaque chef-lieu de région administrative et une Justice de Paix aux chefs lieu de chaque préfecture n'abritant pas un TPI ;
- un rapprochement de la justice des justiciables.

La Constitution elle-même prévoyait déjà la Cour suprême et la Haute Cour de Justice, qui connaissent également des conflits intéressant les personnes publiques. Toutefois, certaines considérations déjà examinées permettent d'affirmer que l'unité n'est pas complètement réalisée.

Les raisons du rejet du système de dualité sont de trois sortes, une raison de fond, des circonstances locales particulières et l'exemple de certains pays africains notamment le Maroc et le Sénégal. L'ordonnance de 1995 n'aura fait alors que confier le contentieux administratif non pas à une juridiction administrative composée essentiellement de magistrats administratifs, mais simplement au tribunal judiciaire. Un souci d'économie en personnel explique aussi, dès le départ, le recours aux magistrats pour constituer la juridiction administrative. En raison du petit nombre de ces tribunaux et aussi de leur activité relativement réduite, il n'avait pas été possible de constituer un cadre de juges administratifs spécialisés dans le service des conseils et du contentieux administratif.

Aujourd'hui encore, ces données demeurent inchangées. La spécialisation fonctionnelle de la Cour Suprême découle de l'existence de la chambre administrative de ladite Cour. Celle-ci se présente comme l'instrument appelé à trancher, au nom de cette institution, les litiges d'ordre administratif. C'est ce qui explique que ce sont les mêmes conseillers qui siègent

---

<sup>1279</sup> Les raisons de la non application ont été dégagées par une commission *ad hoc* de travail instituée en 1996 par le ministre de la justice issu d'un nouveau remaniement ministériel. Cette commission a estimé en substance dans son rapport que, ladite loi se heurtait à des obstacles d'ordre humain (insuffisance des magistrats pour respecter le principe de la collégialité et pourvoir les nombreuses juridictions créées), d'ordre matériel et financier (faiblesse du budget alloué à la justice et insuffisances des locaux et bureaux pour installer les juridictions et nouvelles sections et chambres instituées). *Ibid.*

indifféremment dans les chambres<sup>1280</sup>. Autrement dit, le même juge fait application tantôt du droit civil ou pénal pour la chambre judiciaire, tantôt du droit administratif pour la chambre administrative. La composition des différentes chambres relève que la spécialisation, en fait, est un vœu pieux de la plus part des Etats d'Afrique francophone ; elle est à dominante judiciaire<sup>1281</sup>. En l'absence d'un corps de magistrats de l'ordre administratif, en présence d'une très faible proportion de personnalités ou fonctionnaires dans la Cour Suprême, ce sont les magistrats de l'ordre judiciaire qui ont l'appareil judiciaire en mains<sup>1282</sup>, d'où, pour la juridiction administrative, sans doute l'incohérence et assurément l'immobilisme.

La composition de la section administrative de la Cour suprême de Guinée est incontestablement la plus défavorable à la spécialisation fonctionnelle ; il n'existe pas l'institution de Commissaire de Gouvernement, ni une spécialisation en contentieux administratif des magistrats. Aux termes de l'article 8 de la loi organique L/91/008/ relative à l'organisation de la Cour Suprême, la chambre administrative comprend un premier Président, deux présidents de chambre, dix conseillers au plus, un procureur général, un premier avocat général et deux avocats généraux, dix auditeurs de justice au plus et des magistrats référendaires, dont le nombre est fixé en fonction des besoins. Ces membres bénéficient des services d'un greffe composé d'un greffier en chef et de quelques greffiers.

D'une façon générale, l'organisation et la composition de la Cour suprême n'a pas réservé au contentieux administratif une bien grande place. Située dans la capitale Conakry, la Cour suprême est composée essentiellement de magistrats de l'ordre judiciaire<sup>1283</sup>. C'est pourquoi, au caractère embryonnaire de cette organisation ont correspondu des compétences réduites. En conséquence, le contentieux administratif est dévolu essentiellement à des juges judiciaires, c'est-à-dire à des juristes « privatistes ». Il y a donc des attributions cumulatives juridictionnelles des magistrats guinéens.

---

<sup>1280</sup> Il s'agit de la Chambre administrative, la chambre civile, pénale, commerciale et sociale. Telles sont les deux chambres ayant échappé à la dernière réforme issue de la constitution du 7 mai 2010.

<sup>1281</sup> J. C. FROELICH, « La chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », *Penant*, 1999, p. 286 ; SIEDENTOPF (H.), « Le contrôle de l'administration : existence ou non d'une juridiction spécialisée », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 122-124.

<sup>1282</sup> *Ibid.*

<sup>1283</sup> V. Etats généraux de la justice en Guinée, Op. cit., p. 45.

## **B : Les attributions cumulatives juridictionnelles des magistrats guinéens**

Dans sa carrière, le juge guinéen peut passer de l'une à l'autre des matières sans autre forme de procédure ni formation intermédiaire<sup>1284</sup>. En somme, il lui est exigé une polyvalence et une disponibilité constante, là où ailleurs, il doit exister des juridictions spéciales avec des magistrats spécialisés<sup>1285</sup>. Une telle propension à l'omniprésence des magistrats guinéens ne peut être assurée avec des moyens professionnels limités et au détriment d'une spécialisation constante. L'organisation judiciaire unitariste de la Guinée tend à faire de ses magistrats, des généralistes plus que des spécialistes d'un domaine particulier du droit, ceci vaut jusqu'à la Cour suprême. Mieux, le recours pour excès de pouvoir n'est judiciairement pratiqué dans la carrière d'un magistrat qu'au niveau de la Cour suprême. C'est donc au faite de la carrière que le magistrat applique en apprenant le recours pour excès de pouvoir ! Même le plein contentieux qui, théoriquement, peut être connu de toutes les juridictions du premier et du second degré, est traité dans des formations qui ne sont pas forcément spécialisées. Cette non spécialisation du magistrat administratif guinéen ou africain en général a été longtemps relevée par presque tous les observateurs extérieurs<sup>1286</sup>. Elle est née d'une initiative insuffisante pour le contentieux administratif, qui a amené le juge guinéen de l'excès de pouvoir à mimer purement et simplement la jurisprudence du Conseil d'Etat français voire du juge sénégalais<sup>1287</sup>. Le résultat ne se fit pas attendre, soit par timidité, soit, par esprit de conformisme, le droit administratif guinéen va pêcher parce qu'il est demandé à ceux qui l'appliquent ou le font d'être omniscients. Il importe de souligner que dans le système de dualité des ordres juridictionnels, comme en France, le juge administratif est un agent public qui appartient à l'Administration dans laquelle il évolue, au point qu'on dit que l'Administration est son propre juge<sup>1288</sup>.

---

<sup>1284</sup> Voir les états généraux de la justice en Guinée, du 28 au 30 mars 2011, pp. 6 et s.

<sup>1285</sup> Mouhamadou Mouctar MBACKE, « Le contrôle juridictionnel de l'administration, le recours pour excès de pouvoir », *Revue EDJA*, N°3 et 4 juillet-août 1987, p. 2.

<sup>1286</sup> Voir *Annales africaines* 1970, 1974, 1977 (article de LAPEYRE et BOCKEL sur le droit administratif sénégalais), Le livre de BOCKEL (*Droit administratif*, (déjà cité) et ses articles : « Sur la difficile gestation d'un droit administratif sénégalais, Brèves réflexions à partir de quelques décisions rendues en plein contentieux » In *Annales Africaines* 1973 pages 137 à 151; « Droit administratif, recherche d'un droit administratif en Afrique Francophone », *Ethiopique*, n° 16 oct. 1978, pp. 65 et s. Voir aussi, les grandes décisions de la jurisprudence administrative Sénégalaise, par Jacques Ariel NZOUANKEU (préface de M. DEBENE), Tome 1, 3<sup>e</sup> éd. *RIPAS*, 631 p.

<sup>1287</sup> Voir, CA, n°85 du 06 mars 2012, *Boubacar Barry C/Ministère de la justice et des droits de l'homme*. Sur le même sujet voir, PACTEAU (B.), « Le contrôle de l'administration, le contrôle par une juridiction administrative, la conception française d'un contentieux administratif », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp.91-105.

<sup>1288</sup> DELIANCOURT (S.), « Juger l'administration mais aussi administrer », *A.J.D.A.*, 13 juillet 2009, pp.1380-1382.

Dans le système d'unicité juridictionnel de la Guinée, le juge est davantage un juge du judiciaire et accidentellement un juge administratif, il n'est appelé à connaître l'Administration qu'à travers les dossiers qui lui sont soumis. Aussi, a-t-il tendance à la juger comme le particulier, à distance et tout au plus par l'intermédiaire de mandataire de la justice. Or, le principe qui guide le droit administratif est des règles tirées de la situation réelle de l'Administration<sup>1289</sup>, des moyens dont il dispose pour parvenir à ses objectifs et surtout, de la suprématie sur les intérêts privés, de sa vocation à satisfaire l'intérêt général<sup>1290</sup>. C'est à ce titre, qu'on a pu dire que : le juge administratif, est le connaisseur, le censeur et le protecteur de l'Administration ; le juge judiciaire est le juge naturel des questions de droit privé<sup>1291</sup>. Par le droit privé qu'il applique, il organise le libre jeu des intérêts privés et ne leur désigne comme limite que le respect de l'ordre public, le juge administratif par contre, appliquera le droit public, droit inégalitaire, parce que dominé par la notion d'intérêt général auquel il subordonne tous les intérêts particuliers, qu'ils soient individuels ou collectifs.

A ces inconvénients liés à la détermination de la compétence et à la formation du magistrat, s'ajoute la vieille problématique liée aux difficultés inhérentes du contrôle juridictionnel qui est d'actualité.

### **Paragraphe II : Les difficultés inhérentes au contrôle juridictionnel**

C'est une vieille problématique que celle de l'adaptation des institutions et des organes au contexte spécifique des pays en voie de développement et aux finalités qui sont les leurs. C'est à la lumière de cette problématique, qu'il convient en définitive, de juger les emprunts aux modèles fournis par les Etats modernes. Quoique, partageant cette conception qui veut que le droit soit non seulement un reflet, mais aussi un moteur du développement, nous pensons qu'il existe des conditions objectives qui font que les structures modernes risquent de ne pas jouer le rôle qu'on en attend. C'est pourquoi cela ne doit pas nous empêcher, bien au contraire, de réfléchir sur la justice en tant que service public détourné (A), la persistance des modes traditionnels de règlement des conflits (B) et les problèmes d'accès au droit et à la justice (C).

---

<sup>1289</sup> RIVERO (J.), « L'administré face au droit administratif », *A.J.D.A.*, 1995, pp. 147 et s.

<sup>1290</sup> *Ibid.*

<sup>1291</sup> DELIANCOURT (S.), « Juger l'administration mais aussi administrer », *Op. cit.*, pp.1380-1382.

## A : La justice, un service public détourné

L'évolution historique observée en Guinée depuis l'indépendance, a favorisé une perception de l'Etat et de ses pouvoirs qui réduisent la fréquence du recours au juge pour le règlement du contentieux administratif<sup>1292</sup>. Ce contexte a alimenté le développement de pratiques de corruption et d'abus de pouvoir, il n'est guère favorable, en outre, au développement de l'investissement privé<sup>1293</sup>. Il n'est pas inutile de revenir sur un certain nombre de facteurs qui nous paraissent participer de manière décisive à cet isolement du juge de son justiciable, même si de tels phénomènes ont déjà été observés dans des études antérieures<sup>1294</sup>. L'insuffisance en effet du contentieux juridictionnel, notamment du contentieux administratif<sup>1295</sup>, semble directement liée cette fois-ci, non pas à la frustration due aux rejets « *injustes* » des requêtes, mais au nombre très limité de recours dont les causes sont multiples.

Les nombreuses études menées sur les questions relatives à la justice en Afrique, ont pratiquement dressé le même constat à propos des causes de cette insuffisance des saisines : l'absence de gratuité de la justice, l'éloignement des tribunaux par rapport au domicile des justiciables, le faible nombre des juridictions, ou encore la lenteur des procès. Ces maux sont classiques<sup>1296</sup> et les guinéens semblent par ailleurs s'y habituer<sup>1297</sup> ; pour autant ils demeurent vivaces et néfastes, d'où la nécessité urgente d'y remédier, au risque de creuser plus encore l'écart entre le juge et les individus.

La doctrine a insisté sur d'autres aspects d'ordre technique encore plus redoutables que ceux déjà évoqués : la difficulté des plaideurs à se conformer au rituel très rigoureux qui

---

<sup>1292</sup> PNUD, Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance, *Op. cit.*, p. 21.

<sup>1293</sup> Face à ces contraintes, des appuis de la coopération internationale ont permis la mise en place d'une Fondation pour la justice et d'un centre d'arbitrage. En relation avec la Banque Mondiale, le Gouvernement a mis en place une Commission de réforme dont les travaux ont abouti à l'élaboration d'un programme décennal d'assistance à la justice dont le montant a été évalué à 100 millions de US. Prévue pour 2002, la mise en place de programme est en cours de négociation, en particulier avec la Banque Mondiales. Voir *Ibid*, p. 21.

<sup>1294</sup> V. Alioune Badara FALL, « La condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/1docfall.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/1docfall.pdf), n°3 juin 2003, pp.1-19.

<sup>1295</sup> V. D. SY, « Le contrôle de l'exécutif par le Conseil d'État », in *L'État de droit et le contrôle de l'exécutif au Sénégal*, UCAD, éd. I.D.H.P., 1996, p. 108 et s. Du même auteur, « Le juge sénégalais et la création du droit administratif », in *La création du droit en Afrique*, *Op. cit.*, pp.401 et s.

<sup>1296</sup> V. A. FALL, « La condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », art. précité, pp. 426 et s.

<sup>1297</sup> Voir les différents états généraux sur la justice en Guinée notamment le rapport de 2011

accompagne tout le déroulement du procès<sup>1298</sup>. Il en est ainsi de la langue française, utilisée par les juges lors des procès. Le juge est aussi amené à appliquer des lois totalement extérieures aux usagers. Son pouvoir s'institue précisément à travers la maîtrise et la manipulation de cette complexité et sa capacité à se mouvoir de ces labyrinthes juridiques. C'est là un mécanisme qui oblige l'utilisateur à recourir au conseil d'un avocat, quand ses moyens financiers l'y autorisent. Dans le cas contraire, il devra rechercher des moyens non conventionnels (magie, corruption) pour affronter ces règles méconnues<sup>1299</sup>. Peu de plaideurs la maîtrisent, ce qui les contraint à solliciter l'aide de l'avocat devenu pour la circonstance à la fois défenseur, conseiller et interprète. Tel n'est pas le cas dans la « justice coutumière-traditionnelle » où les parties s'expriment directement sans l'intervention d'aucun intermédiaire.

Ainsi, face au juge, non seulement le guinéen moyen se sent quelque peu « *en dehors du procès* », mais l'avocat lui-même est ressenti comme un intrus dont la présence est imposée par un système venu d'ailleurs. Les juges deviennent donc les victimes privilégiées des justiciables qui les fustigent constamment<sup>1300</sup>, et cela n'est pas propre à la Guinée ni à l'Afrique en général<sup>1301</sup>, notamment lorsque certains d'entre eux s'adonnent à des pratiques peu conformes aux règles déontologiques judiciaires<sup>1302</sup>. Il faut signaler d'autres difficultés relatives à l'assignation, aux modes de preuve ou à l'exécution des décisions de justice au profit du requérant<sup>1303</sup>. Ces attitudes fautives dans l'exercice même de la fonction de juger

---

<sup>1298</sup> V. Prospère Rémy NKOUMVOMDO, « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone, études des causes du divorce entre la justice et les justiciables », *Penant*, n°824, 1997, p. 221 et s.

<sup>1299</sup> KONDE (K.), KUYU C. et LE ROY (E.), « Demande de justice et accès au droit en Guinée », *Droit et société*, n° 51/52, 2002, p. 389.

<sup>1300</sup> Pour M. P. P. NKOUMVOMDO, « le juge apparaît, en effet, inaccessible, respecté, vénéré... Il est imbu d'une supériorité morale et intellectuelle. On ne peut l'approcher que par l'intermédiaire « d'initiés » qui parlent son langage et qui seuls sont capables de scruter sa pensée. On appelle alors « maître » ces intercesseurs. Des « maîtres » qui ne sont pas payés, mais « honorés » par de l'argent. Ils se regroupent en cercles très fermés appelés ordres. Il s'agit ici des avocats, autres personnages rejetés par les justiciables », *ibid.* p. 215.

<sup>1301</sup> A propos de la situation du justiciable en France, et dans un autre contexte, M. J. LAMARQUE écrit, non sans une pointe d'humour, que « C'est le justiciable qui est victime du sinistre. Il ressort stupéfait et parfois traumatisé de la salle d'audience. Le débat judiciaire n'est plus empreint de la dignité nécessaire. Il ne comprend pas que des hommes qui ont franchi largement la soixantaine et qui ont exercé des fonctions très lourdes, par exemple comme chef d'entreprise, puissent être jugés par un tribunal composé en majorité de femmes d'une autre génération... », et lorsqu'il reçoit plus tard le jugement « il ne pourra plus retenir sa colère (...) [et] acquiert tout d'un coup la certitude que ce peuple français au nom duquel sont rendus les jugements ne méritent pas les juges qu'il a, que si la justice de ce pays n'est pas respectée, c'est qu'elle n'est pas respectable et qu'elle n'a pas à être respectée, que ces magistrats qui font si mal leur travail, se rendent coupables d'une forme de délinquance. » V. M. J. LAMARQUE, « Le procès du procès », *Mélanges J. M. Auby*, 1992, p. 149 ; MOREAU (J.) « Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 500 et s.

<sup>1302</sup> V. S. YONABA, « Indépendance de la justice et Droits de l'homme », *Op. cit.*, p.94.

<sup>1303</sup> En matière de contentieux administratif, c'est l'Administration qui dispose du pouvoir d'user de la force. Le juge ne peut pas en faire usage pour assujettir la puissance publique à l'exécution de ses décisions. Les juges

s'accompagnent parfois, et malheureusement, d'attitudes déplorables des juges à l'extérieur même des locaux abritant les tribunaux, et en dehors de leur fonction<sup>1304</sup>.

Il n'est guère question ici de confondre vie privée et activité professionnelle des juges, mais en Guinée, plus qu'ailleurs « *un village où tout le monde se connaît* », la réputation et la moralité de ceux qui ont la fonction de dire le droit, de rendre la justice, tient une grande place dans l'opinion publique<sup>1305</sup>. Celle-ci admet difficilement que le juge guinéen actuel puisse incarner la justice, alors que son comportement dans la société empêche qu'on lui accorde le moindre respect normalement dû à ceux qui agissent au nom de la puissance publique<sup>1306</sup>. Ce manque de considération à l'égard des magistrats guinéens, tient là également à des facteurs différents. Leur faible rémunération<sup>1307</sup> et le manque de moyens matériels qui en découle inévitablement, les placent dans une situation trop précaire pour qu'ils puissent jouir d'une certaine « notabilité » auprès de ceux qui les solliciteraient éventuellement pour rendre la justice ou de ceux qu'ils auraient condamnés. Peut-on vraiment concevoir qu'un juge vienne partager le même autobus<sup>1308</sup> avec un prévenu qu'il vient tout juste de condamner, même d'une peine très légère ? Outre le risque d'agression qu'il encourt, le bon sens exige que des mesures soient prises pour faire cesser cette situation de précarité qui, à l'évidence, ne favorise guère l'autorité nécessaire dont le juge doit jouir en vue d'une bonne administration de la justice<sup>1309</sup>. En effet, sans prétendre exagérer le juge guinéen, sous l'influence de multiples pesanteurs, est perçu par ses concitoyens comme inapte à assurer convenablement sa fonction : dépendant du pouvoir politique, incapable de fixer une jurisprudence fiable formée de règles cohérentes, peu scrupuleux des règles déontologiques ou morales<sup>1310</sup>. Il se retrouve très souvent écarté dans un premier temps et n'est sollicité par le justiciable, que lorsque d'autres modalités de résolution des conflits mieux connues sont épuisées sans donner satisfaction.

---

africains, à ce sujet, reconnaissent leur impuissance. C'est là une source de sérieux problèmes quand on sait que nos États présentent une physionomie de chronique insolvabilité. A la limite, l'exécution peut être impossible.

<sup>1304</sup> V. S. YONABA, « Indépendance de la justice et Droits de l'homme » art. précité, p.96

<sup>1305</sup> V. les états généraux de la justice en Guinée, 2011, p.12.

<sup>1306</sup> Rapport de l'ANCL, *Op. cit.*, p. 59.

<sup>1307</sup> Sur la question, se reporter essentiellement au document de M.T. ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, technologie électorale et imbroglio juridique*, ouvrage déjà cité ; voir aussi les états généraux de la justice de 2011.

<sup>1308</sup> *Ibid.*

<sup>1309</sup> De telles mesures entrent évidemment dans le cadre d'une politique gouvernementale plus vaste, et seule la volonté des gouvernants de doter les magistrats de moyens suffisants pourrait enrayer ce phénomène. Loin de les privilégier par rapport aux autres fonctionnaires de l'État, cela les motiverait davantage et les protégerait contre les tentations liées à la corruption.

<sup>1310</sup> V. Les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.* p. 26.

Au lieu d'être au centre des stratégies de développement et de progrès, la justice est perçue comme un frein. Une situation imputable à l'insuffisance des ressources humaines de plus en plus vieillissantes, à la faiblesse des moyens de fonctionnement des cours et tribunaux, à la corruption très répandue<sup>1311</sup>. Une enquête récente de l'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) révèle que les organisations publiques performantes sont rares, et que le Ministère de la Justice figure parmi les moins performants. Aussi, les services des polices routières et judiciaires sont mal appréciés par 70% des usagers<sup>1312</sup>. 81% des opérateurs économiques, comme 73% des ménages, pensent que le système judiciaire est manipulé par des intérêts économiques et qu'il est le plus corrompible<sup>1313</sup>. De l'avis des ménages, la durée moyenne pour régler une affaire est de six (6) mois, ce, malgré les paiements non officiels et moins de la moitié d'entre eux ont obtenu une décision juste (45%)<sup>1314</sup>. Au cours des trois années qui ont précédé cette enquête, 19% des opérateurs économiques ont engagé chacun en moyenne cinq poursuites en justice, cela, en liaison avec leurs entreprises<sup>1315</sup>. De ces affaires, deux ont été réglées avant le jugement, une après le début du jugement mais avant la décision, deux ont été jugées dont une seul a fait l'objet d'application de la loi<sup>1316</sup>. Pour chaque affaire en moyenne, l'opérateur économique a déboursé un million de francs guinéens comme paiement officiel aux officiels de la Justice<sup>1317</sup>. Les paiements non officiels sont trois fois plus élevés (trois millions de FG) dont 23% au Procureur, 19% au Président de la Cour, 14% aux magistrats, 14% à la police judiciaire et 13% aux juges<sup>1318</sup>.

En effet, à côté de la justice officielle, existe une justice officieuse, informelle qui prend de plus en plus d'ampleur dans le règlement des conflits. Il s'agit en réalité, les infortunes du système judiciaire en Guinée. La dynamique des structures judiciaires pose de sérieuses limites aux processus de démocratisation en cours ; dont on sait qu'il a besoin d'une justice saine pour se consolider. Le thème de la justice fait très rarement l'objet judiciaire dans l'édification de l'Etat de droit en Guinée. Mais, séminaires ou conférences ne soulignent que

---

<sup>1311</sup> Propos tenu par le Président de la République en personne lors de sa visite d'Etat en France en juillet 2012. V. J.T. du 20 juillet 2012 ; [www.gouv.gn.org](http://www.gouv.gn.org), consulté le 21 décembre 2012,

<sup>1312</sup> *Ibid.*

<sup>1313</sup> Rapport de l'ANCL, *Op. cit.*, p. 59.

<sup>1314</sup> Voir, GTZ, rapport final sur le rôle des droits de l'homme dans la stratégie de réduction de la pauvreté (S.R.P) en République de Guinée, 7 avril 2006, p. 9.

<sup>1315</sup> Rapport de l'ANCL, *Op. cit.*, p. 57.

<sup>1316</sup> *Ibid.*

<sup>1317</sup> *Ibid.* p. 59.

<sup>1318</sup> V. GTZ, rapport final sur le rôle des droits de l'homme dans la stratégie de réduction de la pauvreté (S.R.P) en République de Guinée, *Op. cit.*, p. 10.

l'épineux problème de l'indépendance de la magistrature ou celui de la question de l'accessibilité de la justice au plus grand nombre. Aussi, les rares réformes ne concernent-elles que le statut de la magistrature ou l'amélioration de la couverture judiciaire. La justice, dans son fonctionnement quotidien, ne fait pas l'objet de recherche systématique. On oublie qu'elle est l'une des plus fortes expressions du pouvoir régalien de l'Etat et un terrain privilégié pour l'étude de l'Etat au quotidien.

En Guinée, la justice est donc l'objet de nombreuses controverses. On l'accuse, entre autres récriminations, d'être une institution gangrenée par une corruption qui ne cesse de prendre de l'ampleur, au vu et au su des pouvoirs publics, incapable de faire face au développement du phénomène. Tous la dénoncent, mais tous s'en accommodent, la tolère et même, au besoin, l'utilisent dans leurs transactions quotidiennes<sup>1319</sup>. Ainsi, la corruption provoque des attitudes paradoxales, où les dénonciations discursives ne provoquent guère d'actions orientées vers son éradication. Parlant de la justice dans les Etat d'Afrique Francophone au début de la décennie 1990, J. du BOIS DE GAUDUSSON relevait que « *la justice est l'objet de nombreux procès qui tous s'accordent sur un acte d'accusation étoffé, sévère et sans appel : absence d'un pouvoir judiciaire indépendant, subordination de la justice au pouvoir politique, vénalité des juges, insuffisance et inadéquation de la formation des magistrats, misère financière et documentaire des tribunaux, excessif juridisme des règles et procédures, éloignement de l'appareil par rapport à la population...* »<sup>1320</sup>. Même si des progrès se réalisent à certains niveaux en matière institutionnel et normatif, ce constat reste, à beaucoup d'égard, actuel.

Les relations que la justice guinéenne entretient avec son environnement favorisent le développement de pratiques vénales et de règles parallèles de fonctionnement génératrices d'insécurité juridique. Ces pratiques ont pris, au cours de ces dernières années, des dimensions qui donnent à voir une justice gangrenée par le virus de l'argent<sup>1321</sup>. D'ailleurs, beaucoup de juges le reconnaissent, mais considèrent que cet esprit est encouragé par les justiciables eux-mêmes. Ainsi, le rapport à la justice dépend du poids social et économique et des relations que l'utilisateur est capable de mobiliser et de mettre à profit dans l'appareil

---

<sup>1319</sup> *Ibid.*

<sup>1320</sup> V. Jean du BOIS DE GAUDUSSON, « le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, n°156, 4<sup>ème</sup> trimestre 1990, p. 6.

<sup>1321</sup> Voir ANCPBG, Rapport annuel d'activités Conakry, octobre, 2012, p. 14 ; GTZ, rapport final sur le rôle des droits de l'homme dans la stratégie de réduction de la pauvreté (S.R.P) en République de Guinée, 7 avril 2006, p. 9 ; Ministère de la Justice, les états généraux de la justice en Guinée, 2011, 98 p.

judiciaire. Il est couramment admis qu'un usager pauvre et sans relation peut passer plusieurs années en détention préventive sans bénéficier de l'assistance d'un avocat<sup>1322</sup>.

La corruption se développe donc dans un cadre structurel qui la facilite<sup>1323</sup>. Non seulement les conditions du travail judiciaire ne sont pas favorables au développement d'une justice saine, mais que des contraintes structurelles encouragent les acteurs à inventer des règles qui favorisent le développement des pratiques corruptives les plus variées<sup>1324</sup>.

La corruption génère de nombreuses pratiques qui détournent la justice de sa fonction, qui est d'assurer des régulations sociales essentielles. D'une certaine façon, ces pratiques, telles qu'elles apparaissent et se développent permettent de s'interroger sur la régularité du service public de la justice qui est de plus en plus détourné de ses tâches. La corruption repose sur des mécanismes variés qui assurent sa production et sa reproduction<sup>1325</sup>. Ces mécanismes, dont on ne rapportera que les plus significatifs, renvoient à certains traits forts de l'Etat guinéen, dont la justice ne constitue que l'un des segments. Au fil du temps s'est répandu le sentiment que les décisions de justice s'achètent, que nul ne peut être frappé d'une décision judiciaire s'il est riche et bien placé dans l'échelle sociale et que, au fond, les lois sont faites pour ceux qui sont incapables d'acheter le juge<sup>1326</sup>. Pour les usagers, *il n'y a pas de justice c'est une vente aux enchères*<sup>1327</sup>. Corrompre le juge, est devenu une démarche classique pour l'usager qui veut faire avancer ses dossiers. Les avocats ne sont pas en marge du phénomène. Ils sont d'abord perçus comme des vecteurs de la corruption, quand ils incitent les usagers, parties à un procès à prévoir la « *part du juge* »<sup>1328</sup>. Il s'agit dans ce cas, d'« acheter » la décision du juge au profit de leur client. Dans ce sens, ils participent à la propagation d'une certaine image de la justice, dans laquelle, celle-ci apparaît comme un service public « *monnayable et achetable* »<sup>1329</sup>. Ces situations justifient le penchant pour un règlement traditionnel des litiges.

---

<sup>1322</sup> V. CA, Conakry, n°85 du 6 mars 2012, *Boubacar Barry C/ Ministère de la justice et des droits de l'homme*.

<sup>1323</sup> Voir ANCPBG, Rapport annuel d'activités Conakry, octobre 2007, déjà cité. p. 10.

<sup>1324</sup> On peut se reporter à ce sujet sur l'article de KEITA (M.), « La corruption au quotidien en Guinée : une vision transversale du phénomène, *R.S.J.P/U.G.L.C.S.C.*, n°02, juin 2012, pp. 58 et s.

<sup>1325</sup> GTZ, rapport final sur le rôle des droits de l'homme dans la stratégie de réduction de la pauvreté (S.R.P) en République de Guinée, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>1326</sup> ANCPBG, Rapport annuel d'activités Conakry, octobre 2007, déjà cité. p. 110.

<sup>1327</sup> KONDE (K.), KUYU C. et LE ROY (E.), « Demande de justice et accès au droit en Guinée », *Droit et société*, n° 51/52, 2002, p. 393.

<sup>1328</sup> *Ibid.*

<sup>1329</sup> ANCPBG, Rapport annuel d'activités Conakry, octobre 2007, déjà cité. p. 114.

## B : La persistance des modes traditionnels de règlement des conflits

Au lendemain des indépendances, deux écoles de pensée apparaissaient en Afrique. Pour les uns, minoritaires, il est vrai, la décolonisation juridique devrait être radicale. Lors du douzième festival des arts et de la culture tenu à Conakry en Novembre 1979, le Président Sékou TOURE déclarait : « *toute vie moderne qui ne plonge pas ses racines dans le passé est aussitôt balayée au premier coup de tempête et toute vie traditionnelle qui refuse l'ouverture et s'enferme sur soi est vouée à la sclérose de l'étouffement, à l'extermination ...* »<sup>1330</sup>. Pour le Président Sékou TOURE, le tout est de savoir intégrer les valeurs culturelles étrangères dans une autre culture, sans altérer celle-ci. Dans la perspective dégagée par le Président guinéen, il s'agit de plonger ses racines dans la tradition le plus profondément possible, sans pour autant dresser des barrières qui empêcheraient tout apport extérieur. En fait, si sur le plan théorique, cet idéal paraît satisfaisant, sur le plan pratique, il semble extrêmement difficile à réaliser<sup>1331</sup>. En effet, pour les autres, tout en soulignant les aspects négatifs de la domination coloniale, sont sans doute plus sensibles à ses aspects positifs.

Le Président SENGHOR semble, en effet plus enclin à réaliser une synthèse des systèmes juridiques précoloniaux et des systèmes importés d'inspiration française<sup>1332</sup>. Abdoulaye WADE allait dans le même sens, lorsqu'il déclarait au premier Congrès des écrivains et artistes noirs : « *Les composantes d'un éventuel droit africain doivent être nécessairement le droit coutumier, le droit musulman, le droit français* »<sup>1333</sup>.

Plus de cinq décennies après l'indépendance, le problème de l'adaptation reste d'actualité en Guinée et la réflexion doit continuer à ce sujet. En effet, l'écart entre le droit prévu et son application ou plus précisément son effectivité pose réellement le problème de l'adaptation des organes juridictionnels aux finalités qui leurs sont assignées. Comme le déclarait le Président Houphouët BOIGNY, dans un discours prononcé à Montréal le 25 Août 1967 « *l'adoption officielle des structures juridiques modernes, des cadres institutionnels nouveaux fournit à tous l'image de la vie sociale de demain. Elle est une projection tangible*

<sup>1330</sup>Alain BOCKEL, « Réflexion sur le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement de l'Afrique de l'Ouest », *Penant*, 1980, p. 6.

<sup>1331</sup> En effet, la colonisation française a fait table rase de tout ce qui existait avant elle et a instauré à la place des structures qui ne sont ni tout à fait à l'image de ce qui existe en France, ni inspirées de ce qui existait avant la colonisation. Peut-être est-ce l'appréhension de cette situation qui justifie la position de la deuxième école de pensée.

<sup>1332</sup> Alain BOCKEL, « Réflexion sur le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement de l'Afrique de l'Ouest », *Op.cit*, p. 7.

<sup>1333</sup> *Ibid.* p. 12

des buts à atteindre. L'écart entre la réalité d'aujourd'hui et les actes du législateur indique la direction dans laquelle doit s'engager l'effort de tous<sup>1334</sup>». Cet écart demeure de nos jours une actualité en Guinée.

Nombreux ont été les auteurs qui ont insisté sur l'importance du chef et le rôle qu'il joue au sein des sociétés africaines<sup>1335</sup>. En 1974, Hugues TAY écrivait à propos de l'Administration ivoirienne : « *L'Etat national issu de la décolonisation ne se distingue pas facilement, dans la mentalité des citoyens, des autorités politiques qui le gouvernent. Celles-ci et singulièrement le Président de la République, sont entourés d'un respect unanime que les citoyens des nations européennes ont du mal à imaginer. Le recours juridictionnel contre une décision administrative prend donc irrésistiblement l'aspect d'une inadmissible attaque personnelle à son auteur et, à travers lui, à l'égard du Chef supérieur de l'administration* »<sup>1336</sup>. En 1997, Le professeur Demba SY dira presque la même chose à ce propos. Après avoir évoqué le contexte psycho-sociologique du contentieux administratif (méconnaissance du droit, refus de recourir aux juridictions, peur de représailles), il a écrit : « *...la tradition administrative autoritaire héritée de la colonisation qui se manifeste par une excessive centralisation est un élément explicatif. Les décisions prises par les ministres ou le Président de la République découragent les plaideurs : l'administré hésite à déférer à la censure du juge des décisions administratives dont la légalité est plus que douteuse* »<sup>1337</sup>. Ni l'arrivée du juge occidental à l'époque coloniale, ni l'institution des juridictions modernes après l'indépendance n'ont fait disparaître la pratique coutumière de « *l'arbre à palabre* » aux origines lointaines. Cette « institution » permet tour à tour la discussion, la négociation et la conciliation, le tout ayant pour finalité de trouver un compromis entre les différentes tendances. Aussi, le juge est saisi qu'en dernier recours, après épuisement des voies

---

<sup>1334</sup> *Ibid.*

<sup>1335</sup> v. par exemple, G.A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre*, éd. Berger-Levrault, 1966, p. 80 ; K.A. BUSIA, *The position of the chief in modern political system of ashanti*, Oxford University Press, pp. 26 et s. ; V. également, *Pauvreté urbaine et accès à la justice en Afrique, Impasses et Alternatives*, ouvrage collectif, éd. L'Harmattan, 1995, p.89 et s. ; M. Michel, « Les modes de régulation des conflits urbains », p. 297 ; J. Y. TOE, « Les modes informels de régulation des conflits dans les quartiers pauvres de Ouagadougou », p.317 ; R. D. SEGUI , « Modes informels de régulation dans les quartiers pauvres : l'exemple d'Abidjan », p. 353 ; J. MAQUET, *Pouvoir et société en Afrique*, éd. Hachette, Paris, 1970.

<sup>1336</sup> V. Hugues TAY, *l'administration ivoirienne*, Paris, éd. Berger-Levrault, 1974, p. 40.

<sup>1337</sup> Demba SY, « Le juge sénégalais et la création du droit administratif », in *La création du droit en Afrique*, sous la direction de Dominique Darbon et Jean du Bois de GAUDUSSON, karthala, Paris, 1997, p. 405. Le juge administratif centrafricain est plus chanceux, qui a rendu entre 1982 et 1995 en tout 188 arrêts d'annulation et 30 arrêts de condamnation de l'Etat. Cf. Abel SABONO, *République centrafricaine. Recueil des arrêts de la Cour suprême, chambre administrative, Années judiciaires 1982-1995*, Paris, éd. Giraf, 2000, p.1.

transactionnelles<sup>1338</sup>, dont la direction revient au chef, « *juge suprême* »<sup>1339</sup> de la communauté, ou à un sage doté de qualités d'honnêteté et d'impartialité.

Ce modèle quasi idéal-typique se distingue radicalement de la « *justice légaliste-libérale* »<sup>1340</sup> qui nourrit malgré elle cette fâcheuse tendance à aggraver le conflit par un formalisme à la fois excessif et exaspérant. La justice-coutumière, reposant sur des principes diamétralement opposés cherchera avant tout à apaiser les esprits<sup>1341</sup>, certes en ne disant pas le droit<sup>1342</sup>, mais en conciliant les intérêts, et en pacifiant le groupe<sup>1343</sup>.

Le colonisateur avait bien saisi l'importance que revêt ce procédé de règlement des conflits lorsqu'il a institué, à côté des tribunaux indigènes appelés tribunaux de droit local, des tribunaux de conciliation<sup>1344</sup>. Prenant acte, ainsi, de ce type de procédé très répandu dans les sociétés africaines. Joost VANVOLLENHOVEN, ex-gouverneur du Sénégal, avait perçu très rapidement le rôle primordial du chef dans la société sénégalaise, lorsqu'il le qualifiait d'autorité incontournable<sup>1345</sup>. Aujourd'hui en Guinée, le dialogue demeure encore le moyen privilégié pour régler les conflits et si les guinéens affectionnent ce procédé, c'est semble-t-il, pour chercher à trouver des solutions « *aux besoins de justice et d'équité là où le droit strict n'offre plus de réponse, soit parce que les magistrats sont impuissants à faire exécuter leurs décisions, soit parce que la norme exogène est inadaptée aux situations conflictuelles et aux représentants qu'ont les justiciables de la bonne société* »<sup>1346</sup>. Cela est juste, la preuve nous en est fournie par une expérience célèbre mais malheureuse, mise en évidence par les études

---

<sup>1338</sup> V. J. BINYOUM, « Bilan de 20 ans de jurisprudence administrative de la Cour Suprême du Cameroun », *Revue Camerounaise de Droit*, série n° 15 et 16, 1978, p. 44.

<sup>1339</sup> G.A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre*, *Op. cit.*, p. 82.

<sup>1340</sup> v. M. P. NKOUMVONDO NKOUMVONDO, « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone-études des causes du 'divorce' entre la justice et les justiciables », *Penant*, n°824, 1997, p. 213.

<sup>1341</sup> Ce mode de justice rappelle, à bien des égards, cet adage populaire qui veut « *qu'un bon arrangement vaut mieux qu'un mauvais procès* ».

<sup>1342</sup> La justice coutumière, comme on le sait, n'a pas une fonction de « *juris dictio* ». *Ibid.*

<sup>1343</sup> « ... plus que les juges, observe Marc DEBENE, ces autorités sont en fait des conciliateurs. Elles ne se réfèrent pas à une loi préétablie qui leur donne les éléments de solution. Elles cherchent avant tout à rapprocher les positions des parties en litige. Leur rôle est plus de préserver les équilibres sociaux que de donner raison à l'un contre l'autre. Les autorités saisies se comportent alors comme des médiateurs, remplissant une fonction maïeutique, aidant les parties à trouver une solution », v. Marc DEBENE, « La justice sans juge, d'hier à demain », *Afrique contemporaine*, n° spécial, Documentation française, 1990, p. 87 ; CAILLOSSE (J.), « Sur les modes de règlement non juridictionnel internes à l'administration, ébauche d'une problématique », *A.J.D.A.*, 5 mai 2003, pp. 880 et s.

<sup>1344</sup> V. MBAYE (K.), « L'organisation des juridictions », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, tome IV, Dakar-Abidjan-Lomé, NEA, 1982, p. 21 ; CHABAS J. « L'organisation des tribunaux musulmans et des tribunaux français statuant en matière indigène », *Annales africaines*, 1969, pp. 93 et s.

<sup>1345</sup> Cité par E. LEROY, « Les chefferies traditionnelles et le problème de leur intégration », *in les Institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, p. 105

<sup>1346</sup> cf. E. LEROY, « Le justiciable et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine*, n° spécial, Documentation française, 1990, p.113.

récentes de KONDE Kefing et autres<sup>1347</sup>. Il s'agit d'un père de famille victime de vol de bétails dans une sous-préfecture de Kouroussa appelée Baro. Ce père de famille qui s'attendait à un règlement définitif du litige à la justice de paix de Kouroussa, a connu la triste expérience à travers l'appel fait par le biais du double degré de juridiction et les procédures qu'il trouvait complexes. Face à cette « aventure judiciaire » entre Kouroussa et Kankan, sa réaction finale fut la désapprobation de toute procédure judiciaire ou moderne de règlement des différends pour attendre désormais une justice divine.

Quel que soit le fondement juridique de la décision issue d'un recours à une juridiction moderne ou « importée », celle-ci sera mal accueillie et toujours perçue par la grande majorité des justiciables comme peu conforme à l'idée de justice. De là, l'alternative de « *l'arbre à palabre* »<sup>1348</sup> s'explique aisément. La décision issue de ce « *palabre* » aura le mérite d'être un compromis, accepté par les parties, sans que l'une d'elles n'ait le sentiment d'être flouée dans ce qu'elle estime être son droit ou son obligation. La réaction de ce père de famille ne peut être considérée comme un cas isolé<sup>1349</sup>.

Les solutions aux conflits issues de négociations sont généralement acceptées et exécutées par les parties. Cette justice traditionnelle n'est pas obsolète si l'on admet enfin que la tradition peut être moderne ou, plus précisément, que la modernité s'inspire très souvent de la tradition. Si une telle pratique resurgit et persiste, c'est certainement parce qu'elle fait intervenir, dans le processus de règlement des conflits, bien plus qu'un juge. Tout un ensemble, « d'autorités », et parfois de simples individus, peuvent être sollicités dans les villages et les grandes villes, y compris la capitale, le quartier, la sous-préfecture ou la préfecture, le gouvernement ou toute autre autorité susceptible d'apaiser le conflit<sup>1350</sup>.

---

<sup>1347</sup> Voir, Kefing KONDE, Camile KUYU et Etienne LE ROY, « Demande de justice et accès au droit en Guinée », *Droit et Société*, n° 51/52, 2002, pp. 383- et s.

<sup>1348</sup> Moyen traditionnel de négociation et de discussion qui se déroule souvent sous un arbre.

<sup>1349</sup> Nombreux sont des intellectuels aujourd'hui qui désapprouvent la justice moderne. Ne dit-on pas qu'« un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès » ? DIALLO Hassan II, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, l'Harmattan 2011, pp. 20 et s.

<sup>1350</sup> Les autorités togolaises l'ont tellement compris qu'elles ont laissé subsister, à côté des tribunaux modernes, des tribunaux coutumiers compétents pour régler les conflits relatifs par exemple, au non paiement de la dot, à la sorcellerie, aux conflits d'ordre foncier, ou encore en cas d'adultère. A la tête de ces tribunaux, se trouve le Fyo (Roi), qui intervient dans un souci de conciliation et de médiation. v. P-L. AJAVON, *Perception et Représentation du temps et de l'espace chez les Mina du Sud du Togo*, Thèse d'État, Université Bordeaux II, 1999, p. 114.

Par ailleurs, a-t-on pu remarquer qu'au Sénégal, un système de résolution des conflits à l'amiable est prévu pour les litiges fonciers, sans porter préjudice au mode de règlement juridictionnel<sup>1351</sup>. Le Conseil rural, dans les communautés rurales<sup>1352</sup>, assure cette fonction d'arbitrage. Le développement de cette justice parallèle est renforcé par l'absence de crédibilité de la justice institutionnalisée. Celle-ci rend des décisions qui ne sont pas, en général et malheureusement, à la hauteur des espérances des populations guinéennes, de plus en plus avides de démocratie et de respect des droits de l'homme<sup>1353</sup>. Cela ne peut donc qu'accentuer la rupture et des problèmes d'accès au droit.

### **B : Les problèmes d'accès au droit et à la justice**

De 1984 à 1990, le système judiciaire guinéen était quasiment sinistre<sup>1354</sup>. L'Etat de droit inscrit dans la Loi Fondamentale du 23 décembre 1990 ne pouvait manifestement pas être garanti par ce système où exerçaient des « juges populaires » non professionnels et démunis de moyens de fonctionnement. Les réformes entreprises dans le domaine de la justice ont reposé, formellement sur la conviction que l'épanouissement d'un Etat de droit et d'une bonne gouvernance est largement tributaire de l'existence et du bon fonctionnement des organes en charge du contrôle juridictionnel. Un effort important d'organisation et de mise en place des structures a été déployé. La structure pyramidale classique du système judiciaire fut mise en place : une Cour suprême, deux (2) Cours d'appel (Conakry et Kankan), dix (10) Tribunaux de première instance et vingt-six (26) Justices de paix. Les juridictions spécialisées (en matière sociale et pour les mineurs) sont constituées en chambres ou sections des tribunaux de première instance. Une juridiction arbitrale a été aussi créée en août 1998.

Il est très souvent aisé de trouver les fondements de l'Etat de droit dans la sophistication technique des institutions chargées d'édicter les règles juridiques, de les faire appliquer, de

---

<sup>1351</sup> V. Mayacine DIAGNE, « Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises », Université, Recherche et Développement, n° 4, octobre 1994, p. 12 ; v. également M. DEBENE, « La justice sans juge, d'hier à demain », article précité, p. 91.

<sup>1352</sup> Les communautés rurales furent la grande innovation de la réforme administrative de 1972. En créant ces collectivités locales, le législateur sénégalais a voulu ainsi, dans le cadre d'une politique de décentralisation, instituer au niveau des campagnes, un système démocratique qui consiste à confier le développement et la gestion des zones de campagne aux intéressés eux-mêmes, c'est à dire aux paysans. La communauté rurale est formée de deux organes élus : le Conseil rural qui est l'assemblée délibérante et le Président qui est l'exécutif. V. Mayacine DIAGNE, « Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises », *Op. cit.*, pp. 12 et s

<sup>1353</sup> Voir, TPI de Dixinn, n° 086, *Boubacar Barry C/Ministère de la Justice et des droits de l'Homme*.

<sup>1354</sup> Voir, LEWIN André, « administration et politique dans la Guinée de Sékou, ( 1958-1984) », *Op.cit.*, pp. 131-245.

juger les litiges qu'elles soulèvent et d'assurer le respect de la hiérarchie des normes juridiques. La grande difficulté qu'éprouve la Guinée à assurer le règne du droit à l'intérieur de ses frontières relève de l'insuffisance ou les écarts de comportements que l'on peut être amené à constater. Faut-il rappeler que la Guinée et tous les autres Etats d'Afrique Noire francophone sont des Républiques<sup>1355</sup>. La République est un ensemble de valeurs qui président à la mise en œuvre égalitaire des règles juridiques édictées: l'égalité devant la loi. Cette égalité à vertu pédagogique, pivot des valeurs républicaines, fondement de la légitimité et respect du droit, ne peut être garantie que par la mise en œuvre de précautions institutionnelles assurant « l'objectivité » dans les relations entre l'Administration et les administrés guinéens, le politique et les électeurs. Elle est la condition préalable d'une éthique fonctionnelle qui préfigure l'Etat de droit et constitue la seule base d'un développement durable et juridiquement garanti en Guinée.

Quand le rapport du citoyen à l'Etat ou à la chose publique n'est pas régi par le droit, on court le risque de voir des appréhensions sociopsychologiques prendre le pas sur les normes juridiques existantes<sup>1356</sup>. L'autorité administrative ou gouvernementale guinéenne est rarement perçue comme une garantie des droits du citoyen et moins encore comme l'agent du service public<sup>1357</sup>. Dans l'un et l'autre cas, elle est perçue, au mieux comme « un bouclier », « un bienfaiteur », au pire comme « un bourreau », « un oppresseur ». Plus promptement, on dénonce en Guinée la crise du droit<sup>1358</sup>. Pour F. BORELLA, « *Il va de soi qu'en Afrique en général, cette crise est la matrice et la conséquence des convulsions d'un Etat mal défini* »<sup>1359</sup>.

---

<sup>1355</sup> Les références aux principes républicains dans les constitutions africaines des années quatre-vingt-dix ne sont certainement pas vaines. On note : la détermination au Bénin de « *créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable...* » ; l'engagement du Burkina Faso de « *préserver ces acquis et animé de la volonté d'édifier un Etat de droit garantissant l'exercice des droits collectifs et individuels, la liberté, la dignité, la sûreté, le bien-être, le développement, l'égalité et la justice comme valeurs fondamentales d'une société pluraliste de progrès...* » ; ou tout simplement au Cameroun, « *la résolution de garantir à tous les citoyens les droits et libertés énumérés au préambule de la Constitution* ». Voir, NDOMBI (Ch.), « Faiblesse des démocraties et gouvernance en Afrique », *Op. cit.* p. 3.

<sup>1356</sup> *Ibid.*

<sup>1357</sup> V. ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Politique africaine*, n° 112, décembre 2008, pp. 87-98.

<sup>1358</sup> Voir, les états généraux de la justice en Guinée, déjà cité, pp.3.et s. ; AYISSI, (X), *Parole d'officier Coup d'Etat ou transition démocratique en Guinée*, Panafrika/Silex/Nouvelles du Sud, 2009, pp. 12 et s

<sup>1359</sup> François BORELLA, « L'Etat en Afrique: crise des modèles et retour aux réalités. », *Mélanges à René GENDARME*, Paris, éd. Serpenoise, 1996, pp. 229-236.

De même, l'indépendance et l'intégrité de la magistrature sont limitées par le poids du passé, qui a façonné profondément le fonctionnement du système, et les contraintes du moment qui engendrent ou renforcent des comportements délictueux<sup>1360</sup>. Sur ce dernier point, on relève que l'insuffisance notoire des crédits de fonctionnement pousse les greffiers à recourir à des facturations non réglementaires des frais de justice<sup>1361</sup>. Ces comportements qui favorisent la corruption ont tendance à se généraliser au niveau des auxiliaires de la justice. De sorte que, pour le justiciable, le juge traduit généralement, la crainte et des soupçons de corruption. On peut donc résumer les principales faiblesses du système, en rapport avec les problèmes de gouvernance<sup>1362</sup>. D'où l'intérêt d'aborder les problèmes fondamentaux qui entravent l'efficacité des institutions externes de contrôle sont aussi liés aux influences politiques et l'autoritarisme gouvernemental.

## SECTION II : LES INFLUENCES POLITIQUES ET L'AUTORITARISME GOUVERNEMENTAL

La séparation entre instances politique et administrative est en effet le deuxième élément constitutif du modèle occidental<sup>1363</sup>. Le premier élément étant celui de la subordination des instances administratives aux instances politiques<sup>1364</sup>, principe trop commun pour que l'on y insiste longtemps mais que les textes constitutionnels ne se privent pas de rappeler au détour d'un article. Ainsi, il ressort très nettement, des articles 45 et 58 de la Constitution guinéenne du 7 mai 2010 que « *Le Président de la République détermine et contrôle la conduite de la politique de la Nation.* » et que « *Le premier Ministre dispose de l'Administration* ».

---

<sup>1360</sup> GOERG (O.), « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Le Monde Diplomatique*, avril 2006, pp.15 et s.

<sup>1361</sup> V. Les états généraux de la justice en Guinée, déjà cité, pp. 3.et s

<sup>1362</sup> Faiblesse des rémunérations qui prédispose à la corruption ; persistance des séquelles de la coopération avec les pays du bloc socialiste qui ne favorise pas l'émergence d'une culture juridique bénéficiant de la séparation des pouvoirs ; forte concentration des auxiliaires de justice, des avocats et des huissiers dans la capitale ; non-conformité de l'organisation du registre du Commerce avec les règles de l'OHADA; inscriptions effectuées dans le registre du Commerce sans contrôle des incompatibilités d'exercice; caractère non effectif du Conseil Supérieur de la Magistrature et du statut des magistrats ; interférences fréquentes de l'exécutif ; non opérationnalité de la Chambre des comptes pour diverses raisons : elle ne reçoit pas les comptes, elle n'est pas outillée pour en faire un contrôle exhaustif et indépendant, les textes qui la structurent ne permettent pas de distinguer ses responsabilités propres de celles du Président de la Cour Suprême, les lois de règlement ne sont pas soumises au vote de l'Assemblée Nationale ; faible fréquence du recours au juge pour le règlement du contentieux administratif, imputable à une perception négative de l'Etat et de ses pouvoirs héritée de la Première République et l'incompétence des juridictions de base en matière de recours pour excès de pouvoir. V. BOIRO (Y.) et SECK (C. Y), *La justice en Guinée*, l'Harmattan, 2000, pp. 100 et s.

les états généraux de la justice en Guinée, déjà cité, pp. 10.et s.

<sup>1363</sup> Gérard TIMSIT, *Théorie de l'Administration*, Paris, Economica, 1986, p. 302.

<sup>1364</sup> *Ibid.*

Cette subordination de l'Administration au pouvoir politique trouve également sa traduction constitutionnelle en France dans l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'Administration et de la force armée* ». En grande Bretagne, il se trouve dans le principe dit de la responsabilité ministérielle<sup>1365</sup>. Cette subordination de l'Administration est cependant dénaturée dans son contexte en Guinée et freine la mise en place d'une Administration efficace à cause des empreintes de la politique et de l'exécutif (Paragraphe I) et la banalisation de l'Etat de droit (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : les empreintes de la politique et de l'exécutif**

Le contexte administratif guinéen révèle paradoxalement que les administrations et entreprises publiques ont toujours été un élément structurel des régimes politiques. Ainsi, le secteur public reste l'instrument de pratiques clientélistes. Le renouveau du constitutionnalisme et l'introduction de l'Etat de droit, même appuyés sur une évolution des mentalités juridiques sensibles au respect des droits fondamentaux, n'ont pas induit une culture de rupture systématique de certaines habitudes. C'est donc à juste raison qu'il faille évoquer à travers la forte imbrication entre Administration et politique (A) ainsi que les séquelles de la politisation et la dépendance de la justice (B).

#### **A : La forte imbrication entre Administration et Politique**

Il est intéressant d'examiner l'évolution des relations politico-administratives dans l'Administration publique guinéenne, et plus particulièrement la politisation grandissante de la fonction publique ou la « surpolitisation » voire l'« *hyperlpolitisation* »<sup>1366</sup>. Pour Robert

---

<sup>1365</sup> Ainsi, le principe britannique de la responsabilité ministérielle implique-t-il que le ministre est supposé approuvé ou endosser toutes les actions de son ministère. Le fait que toute décision prise par un fonctionnaire doit l'être au nom de son ministre ne justifie pas seulement la mise en cause de la responsabilité ministérielle devant le Parlement. Il a également pour résultat de conforter le ministre dans sa volonté de contrôle de l'Administration dont il est responsable. Le ministre est seule comptable des actions de ses services à l'égard du monde extérieur. L'anonymat dans lequel le principe de responsabilité ministérielle maintient les fonctionnaires accentue donc le caractère hiérarchique de la relation entre eux et le ministre. A la limite dans une telle structure, les fonctionnaires peuvent apparaître, c'est le cas en Grande Bretagne comme réduits à l'état de « *non-personne* ». Voir F. RIDLAS, cité par Céline WIENER, *Les responsabilités du fonctionnaire*, Paris, Cujas, 1979, p. 105.

<sup>1366</sup> Par surpolitisation ou l'hyperlpolitisation, on entend l'interférence permanente du pouvoir politique dans l'exercice des fonctions administratives, et même, dans les cas extrêmes, la subordination organique et fonctionnelle des autorités administratives aux détenteurs du pouvoir politique, lorsque ceux-ci se situent en dehors du cadre des institutions étatiques. Voir, BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain*

CAMERON, la politisation s'entend essentiellement comme « *le contrôle partisan de la bureaucratie* »<sup>1367</sup>, c'est-à-dire lorsque l'activité du fonctionnaire est davantage déterminée par des normes politiques que par des normes professionnelles, qui sont définies par les administrations et régies par la loi. En Guinée, la question se pose au niveau des rapports qui s'établissent entre l'Etat et le « Parti », puisque c'est celui-ci qui va quasi exclusivement mobiliser et canaliser les forces politiques qui s'expriment en dehors du cadre étatique<sup>1368</sup>. L'unicité du pouvoir suppose, sinon une osmose permanente du parti et de l'Etat, du moins une convergence fonctionnelle, et parfois même en partie organique, entre les institutions de l'Etat et les structures partisans<sup>1369</sup>. C'est donc à juste titre qu'écrivait M. D.G LAVROFF à propos de l'avènement du parti unique en Afrique, « *le parti politique n'est plus le moyen qui concourt à l'expression de la souveraineté du peuple, mais l'origine et le fondement du pouvoir politique* »<sup>1370</sup>.

Si au lendemain de l'indépendance, la première Constitution de 58 ne faisait pas mention du parti PDG qui deviendra par la suite dans les faits, l'unique institution politique de référence et que l'on ne pourra plus différencier de l'Etat, en revanche, la Constitution de 1982 substituait le rôle du parti unique à celui de l'Etat<sup>1371</sup>. Dans son préambule, on note : « *c'est le parti qui a fondé l'Etat dont est née la nation guinéenne ; il lui revient de toutes les fonctions en tant que parti-Etat et en œuvrant à la réalisation du peuple-Etat* »<sup>1372</sup>. Ainsi, le PDG devient le « Parti-Etat » comme l'indique clairement l'article 32 de ladite Constitution : « *le pouvoir révolutionnaire est exercé par le peuple organisé au sein du parti démocratique de Guinée, parti-Etat, sur la base du centralisme démocratique* ». Les pratiques de cette époque ont marqué toute la vie administrative cherchant à survivre à travers les différents régimes<sup>1373</sup>.

---

(contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement), *Op. cit.* pp. 416-417.

<sup>1367</sup> R. CAMERON, « L'administration publique en Afrique », *R.I.S.A.*, 2010, pp. 637-643.

<sup>1368</sup> GOERG (O.), « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Op. cit.*, pp.15 et s.

<sup>1369</sup> R. CAMERON, « L'administration publique en Afrique », *Op. cit.*, pp. 637-643

<sup>1370</sup> M. D.G LAVROFF, *l'avènement du parti unique en Afrique noire*, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 89.

<sup>1371</sup> P. ROY, « La Guinée à l'aube de l'Etat de droit (La Loi Fondamentale du 31 décembre 1990) », *Revue de droit des pays d'Afrique*, Ediena, Bordeaux, n°805, janvier-mai 1991, p. 133.

<sup>1372</sup> Préambule de la Constitution de 1982.

<sup>1373</sup> ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Op. cit.*, pp. 87-98.

Traité donc des rapports entre l'Administration et la politique en Guinée conduit à mettre le doigt sur l'empreinte de longues années de pratiques clientélistes, les tourments passés de la vie politique et, par conséquent, les déficiences actuelles de l'appareil administratif. C'est ce qu'il convient d'appeler avec SPANOU « *Les sirènes de la politisation*<sup>1374</sup> ». Il est donc difficile de distinguer les réformes affectant ces rapports de celles concernant d'autres aspects du fonctionnement administratif. Le déséquilibre en faveur de la politique constitue un trait permanent du système politico-administratif guinéen<sup>1375</sup>. L'Administration lui doit son sous-développement en matière d'expertise, de professionnalisme, de continuité et d'indépendance de la fonction publique.

Des interventions politiques perpétuelles ont discrédité les règles générales<sup>1376</sup>, et l'appareil administratif qui, succombant à des pressions corporatistes ne peut plus remplir ses missions. L'idéal d'une séparation tranchée et l'« *impossible mais souhaitable* »<sup>1377</sup> neutralité semblent dominer la fonction publique guinéenne. Ils contrastent avec la réalité d'une forte ingérence du politique<sup>1378</sup>. La clarification et la régularisation des rapports entre Administration et politique sont des objectifs poursuivis de longue date. Les efforts étant limités aux discours, l'Administration n'a pas été débarrassée de l'emprise étouffante du politique<sup>1379</sup>. Le déséquilibre en faveur de la politique demeure un trait prééminent du système politico-administratif guinéen. La dénonciation de la politisation de la fonction publique est devenue rituelle. Elle constitue en particulier un thème obligé de tout discours d'opposition<sup>1380</sup>. Cependant, ses conséquences sont beaucoup plus importantes sur le fonctionnement quotidien de l'Administration que sur sa couleur politique. Le personnel

---

<sup>1374</sup> Galliope SPANOU, « Les sirènes de la politisation », *R.F.A.P.*, n° 86, avril-juin 1998, pp. 243-254.

<sup>1375</sup> Voir, SURET-CANAL (J.), *La République de Guinée*, Paris, édit. Sociales, 1970, pp. 125 et s.; ZOGBELEMOU (M. T.), *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglio juridique*, l'Harmattan, 2007, pp. 23 et s.; L. ADAMOLEKUN, "Politics and administration in West Africa: the Guinean model" *Journal of Administration overseas*, vol. VIII, n° 4, 1969, pp. 235-242.

<sup>1376</sup>Le particularisme, notamment l'absence ou le court-circuitage de règles durables et impersonnelles, qui sert les pratiques clientélistes, donne à l'Administration guinéenne des caractères que l'on peut qualifier de pré-wébérien. *Ibid.*

<sup>1377</sup> Voir FOUGERE (L.), « l'impossible neutralité », et CARCASSONNE (G), « la souhaitable neutralité des fonctionnaires politisés ? », *pouvoirs*, n° 40, 1987.

<sup>1378</sup> Les interventions politiques concernent autant le choix des directeurs et directeurs généraux que le fond du travail administratif.

<sup>1379</sup> Voir les séminaires, notamment le rapport du séminaire de la réforme de l'administration tenue du 17 au 19 novembre 2008 et le discours d'ouverture du premier ministre Ahmed Tidiane SOUARE. Voir également les discours programmes du général Lansana CONTE et celui du capitaine moussa Dadis CAMARA, respectivement en 1984 et 2008 ; le rapport sur la réforme et la modernisation de l'administration de 2011, les états généraux sur la justice en Guinée en 2011.

<sup>1380</sup> Voir, l'interview du leader de l'UFDG du 12 janvier 2012, [www.guineeconakry.com](http://www.guineeconakry.com), consulté le 13 janvier 2012. Il faut aussi préciser, qu'avant son accession au pouvoir le professeur Alpha CONDE faisait les mêmes reproches aux gouvernements successifs qui faisaient prévaloir selon lui le caractère de l'Administration.

politique apparaît divisé ; sa vision de l'Administration est souvent ambivalente. Lorsque des réformes sont tentées, les vieilles pratiques constituent le dernier rempart pour les forces en déclin. Même le personnel administratif est devenu las et les citoyens sont de plus en plus déçus d'un système discrédité par ses excès.

La primauté de la politique s'est traduite en Guinée par la subordination de l'Etat au parti. A cet effet, le recrutement du personnel, notamment des cadres, se fondait sur l'appartenance politique et le militantisme : « *le critère de la valeur d'un individu n'est plus son parcours universitaire mais le degré de son engagement révolutionnaire* »<sup>1381</sup>. Dans un autre sens, le réservoir restreint de personnel formé dans le pays obligeait à confier les tâches au sein du parti et au sein de l'Administration aux mêmes personnes.

Il est également vrai que cette méthode permettait aux médiocres qui se distinguaient par leur militantisme d'obtenir des postes au détriment d'administrateurs plus compétents. L'absence de critères objectifs du degré de militantisme renforçait encore l'arbitraire<sup>1382</sup>. En fin de compte, la vie du parti perdait de sa vigueur dès lors que celui-ci se mettait au détriment d'administrateurs plus compétents. L'administration d'Etat trop politisée ne disposait ni de la capacité de prendre les décisions ni celle de fournir aux citoyens les biens et les services nécessaires. A la mort du dirigeant « suprême » de l'Etat-parti en 1984, l'organisation du parti n'était plus à même d'offrir la moindre résistance aux militaires<sup>1383</sup>. Vingt huit ans après la mort de S. TOURE, la Guinée n'a pas toujours réussi à construire une Administration d'Etat puissante<sup>1384</sup>.

De nos jours, suivant le même contexte de déséquilibre permanent en faveur de la politique, les élites politiques se disputant le pouvoir central font du contrôle direct de l'Etat et des ressources qu'il offre, l'enjeu principal de leur compétition. L'Administration sert plus de mécanisme de reproduction clientéliste du parti au pouvoir que d'instrument de réalisation

---

<sup>1381</sup> L. ADAMOLEKUN, "Politics and administration in West Africa: the Guinean model" *Op. cit.* pp. 235-242. V. avec le même auteur, « Réflexion sur les relations entre politique et administration en Afrique », *R.F.A.P.*, n°88, oct.-déc., 1998, pp. 611-622. Voir aussi, André LEWIN, « administration et politique dans la Guinée de Sékou, (1958-1984) », *R.J.P.I.C.*, n°2, mai-août, 2002, pp. 131-145.

<sup>1382</sup> *Ibid.*

<sup>1383</sup> *Ibid.* p. 139.

<sup>1384</sup> Ladipo ADAMOLEKUN, « Réflexion sur les relations entre politique et administration en Afrique », pp. 611-622. déjà cité.

des politiques<sup>1385</sup>. Cette situation entraîne l'affaiblissement de la pyramide hiérarchique<sup>1386</sup>. Ces mesures touchent aux principes mêmes d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique, dont elles nient la spécificité (professionnalisme, expertise, continuité, structure hiérarchique etc.) De ce point de vue elles s'analysent comme un renforcement de l'emprise du politique sur l'Administration. Elles ont pour effet secondaire de rendre la structure de la fonction publique fluide, malléable par le pouvoir politique, modifiant les règles à sa guise<sup>1387</sup>. Le clientélisme politique a survécu au PUP de 1990 à 2008 et continue de survivre avec le RPG (parti au pouvoir)<sup>1388</sup>.

Il convient aussi de noter la « *managérialisation* » timide au niveau des entreprises publiques. Les postes de direction des organismes et entreprises publiques, qui constituent des emplois à la discrétion du Gouvernement, sont en pratique pourvus suivant les critères politiques. Ils sont donc occupés par des politiques au lieu des gestionnaires<sup>1389</sup>. Ceux-ci les utilisent comme un tremplin pour leur carrière, afin de se former une clientèle personnelle susceptible d'améliorer ultérieurement leurs chances de succès électoral<sup>1390</sup>. Le type de rapport entretenu entre le Gouvernement et les dirigeants de ces organismes, a pendant longtemps été marqué par la, soumission des seconds avec une emprise totale du politique sur les activités des organismes en question<sup>1391</sup>. En contrepartie, les dirigeants sont laissés libres de poursuivre les activités des organismes en question. Avec l'incursion de l'exécutif et de sa volonté de tout régenter, le système politique, ne cesse de vouloir contrôler et même de décider à la place de ceux investis de la mission de dire le droit.

---

<sup>1385</sup> Il convient également de reconnaître, dès à présent, qu'il s'avère, en pratique, impossible d'opérer une distinction claire entre un domaine politique et un domaine administratif, ceci pour plusieurs raisons : le personnel est parfois hybride, certains hauts fonctionnaires dans l'un et l'autre participent à l'élaboration des politiques gouvernementales. Aussi, tout fonctionnement défectueux, même purement technique d'un service est susceptible de mettre en cause le ministre placé à la tête de l'administration en question et donc le devenir électoral, ouvrage déjà cité, 235 p.

<sup>1386</sup> *Ibid.*

<sup>1387</sup> ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Op. cit.*, pp. 87-98.

<sup>1388</sup> *Guinée Etoile*, mensuel d'information générale, n°010, du 5 octobre 2013, pp. 3 et s.

<sup>1389</sup> La société de télécommunication guinéenne SOTELGUI vient de tomber en faillite. Les considérations politiques ont toujours prévalu à la nomination des PDG. Voir, *Lynx*, hebdomadaire satirique indépendant, n° 34 du 12 septembre 2012.

<sup>1390</sup> *Ibid.*

<sup>1391</sup> *Ibid.*

## B : la politisation et la dépendance de la justice

Déjà minée par le problème de la probité des hommes face aux situations matérielles très dégradées, l'indépendance du pouvoir judiciaire en Guinée est sinon un mythe, du reste un leurre. Ici, le Magistrat recourt le plus souvent à des démarcheurs ou à des intermédiaires bien avertis pour être nommé à un poste de son choix<sup>1392</sup>; il hypothèque ainsi par avance son indépendance et sa crédibilité. Certains s'affichent aux côtés des politiciens mafieux soutenant ainsi par leur présence, l'impunité des crimes économiques de ces derniers. L'autre aspect qui entrave l'indépendance du pouvoir judiciaire, c'est la résistance, voire le refus catégorique du ministère public de se saisir d'office des crimes économiques patents lorsqu'ils impliquent ou sont susceptibles d'impliquer des hommes du pouvoir ou proches du pouvoir<sup>1393</sup>. Cette situation qui renforce le règne de l'impunité, prive aussi le pays d'une partie importante des ressources destinées au développement, aggravant ainsi la pauvreté. Le recul de plus en plus accéléré de l'indépendance du pouvoir judiciaire devrait être considéré en Guinée comme un des aspects les plus importants des redressements incontournables vers l'amélioration de la gouvernance. Ce baromètre important peut aussi aider à l'amélioration des performances de l'aide publique au développement.

Il convient de noter que de tout temps, le pouvoir politique a cherché à s'attirer les grâces de la justice, ou à défaut, la contrôler<sup>1394</sup>. Le problème de l'indépendance de la justice est très souvent évoqué en Afrique<sup>1395</sup> mais il n'est pas propre aux États africains<sup>1396</sup>. Il se pose ailleurs également, y compris dans les pays occidentaux où l'on constate quotidiennement que cette indépendance n'est jamais définitivement acquise<sup>1397</sup>. La politisation est, de manière générale, dissimulée dans des notions juridiques, toutes importées

---

<sup>1392</sup> Ministère de la Justice, les états généraux de la justice en Guinée, 2011, p. 60.

<sup>1393</sup> *Ibid.* p 11.

<sup>1394</sup> v. G. MASSON, *Les juges et le pouvoir*, éd. A. Moreau/Syros, 1977, p. 59.

<sup>1395</sup> v. par exemple, D. BIGO, « Justice et pouvoir politique. Pouvoir politique et appareil judiciaire en Afrique au Sud du Sahara », in *La justice en Afrique, Afrique contemporaine, 2002*, pp.166 et s ; BADIANE (A.) et autres, *Pauvreté Urbaine et Accès à la justice en Afrique : impasses et alternatives*, Paris, l'Harmattan, 1990, p.146.

<sup>1396</sup> CLIFFORD (Ch.) et WRIGHT (V.) « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *R.F.A.P.*, n°86, av.-juin 1998, pp. 267-280.

<sup>1397</sup> Par exemple en France, c'est ce problème de l'indépendance des magistrats du parquet qui fait l'objet de beaucoup de débats au sein de la classe politique et qui empêche, entre autres, l'adoption des réformes annoncées, sur le statut des magistrats français. Voir, DONIER (V.), « Les lois du service : entre tradition et modernité », *R.F.D.A.*, nov.-déc. 2006. pp. 1219-1230 ; DUVAUCHELLE (M.), « L'état des expériences de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les ministères », *Cahier de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°203, juil.-août 2001, pp. 12 et s ; HAMON (F.), « La réforme de la fonction publique : aménagement du statut ou contractualisation ? », *R.F.F.P.*, n°4, nov. 2008, pp. 51-76.

par ailleurs<sup>1398</sup>. La dissimulation du caractère politique de ces décisions juridictionnelles est d'autant plus aisée et les solutions retenues plus difficilement critiquables, qu'elle s'opère à travers des notions qui sont étroitement liées à l'existence de l'État<sup>1399</sup>. Le juge guinéen est d'une part, décrié parce qu'il ne manifeste, à l'égard de l'appareil politique, aucune réelle indépendance qui garantirait son impartialité<sup>1400</sup> ; d'autre part, pour des raisons diverses, il peut éprouver de sérieuses difficultés à s'opposer aux autorités politiques lorsqu'il cherche à s'en affranchir<sup>1401</sup>.

Partout en Afrique de l'Ouest, le magistrat est sous le contrôle d'un Conseil National de la Magistrature<sup>1402</sup>, ou Conseil Supérieur de la Magistrature présidé par le chef de l'État<sup>1403</sup> et dont la fonction primordiale est de garantir le respect des règles de fonctionnement du service public de la justice et la protection des magistrats contre les éventuelles pressions du pouvoir politique. C'est dans ce cadre que l'indépendance des magistrats et leur inamovibilité<sup>1404</sup> constituent des principes qui leur ont été reconnus comme une garantie pour une bonne

<sup>1398</sup> Il s'agit des notions telles que : l'intérêt général, nécessité de service l'atteinte à la sûreté de l'État, la haute trahison, ou encore la notion d'ordre public. Dans le procès dit « affaire Alpha CONDE », ce leader politique fut arrêté pour atteinte à la sûreté de l'État, l'emploi illégal de la force armée... La Cour de sûreté de l'Etat allait rendre 7 arrêts dont le premier fut l'arrêt n°001/CSE/ du 25 avril 2000 sur les exceptions préliminaires.

<sup>1399</sup> V. Les états généraux de la justice en Guinée, 2011, déjà cité, p. 45.

<sup>1400</sup> Cette question de l'impartialité du juge et de ses éventuelles collusions avec le pouvoir exécutif, notamment par le biais de la fonction consultative sur les actes législatifs ou réglementaires, s'est posée et continue à être discutée en Europe, particulièrement en France. Plus précisément, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion, à travers une jurisprudence abondamment commentée, de stigmatiser la dualité fonctionnelle de certaines juridictions administratives (voir à ce propos, CEDH. 28 septembre 1995, *Procola c/Luxembourg*, série A, n°326, relativement au cumul des fonctions juridictionnelles et consultative du Conseil d'État luxembourgeois déclaré contraire à l'exigence de « tribunal indépendant et impartial établi par la loi », formulée par l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme). Ainsi que le rappelle le professeur R. CHAPUS, « l'exigence d'impartialité interdit ainsi que siège dans une juridiction, soit une personne intéressée (directement ou non à l'affaire à juger), soit une personne qui est l'auteur de la décision attaquée ou qui a participé aux délibérations de l'organisme qui l'a édictée », (*Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1999, p.837.). La jurisprudence administrative française a posé ce principe d'interdiction dans le célèbre arrêt *Delle Arbousset* du 2 mars 1973 (*Rec.* p.190). Voir également, M.A. FRISON- ROCHE, « L'impartialité du juge », *chron.*, *Dalloz*, 1999, p. 53.

<sup>1401</sup> GOERG (O.), « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Op. cit.*, pp.15 et s.

<sup>1402</sup> Le C.S.M. est un héritier du système français. Faut-il rappeler qu'il a fait l'objet de nombreuses critiques depuis bien longtemps (v. G. MASSON, *Les juges et le pouvoir*, *Op. cit.*, pp. 258 et s.) et qu'aujourd'hui, il constitue l'un des objets importants des réformes sur la justice que le Président de la République et le Gouvernement français, dans une conjoncture de cohabitation à l'époque, ont tenté difficilement de faire adopter par le Congrès, suivant la procédure de l'article 89 de la Constitution de 1958 sur la révision constitutionnelle.

<sup>1403</sup> Voir l'article 28 de la loi organique L /91/011 du 23 décembre 1991 portant création du Conseil supérieur de la magistrature (Guinée) ; l'article 132 de la Constitution du 11 juin 1991 révisée le 27 janvier 1997 (Burkina-Faso) ; l'article 1er de l'ordonnance n°60-16 du 3 septembre 1963, ainsi que la loi organique n°92-26 du 30 mai 1992 (Bénin).

<sup>1404</sup> En Guinée on parle plutôt du Conseil Supérieur de la Magistrature. L'inamovibilité concerne les magistrats du siège et signifie qu'ils ne peuvent faire l'objet d'aucune affectation, même par voie d'avancement sans leur consentement, sauf lorsque les besoins du service l'exigent. V. article 20 de la loi organique L/CNT/2013, portant statut des magistrats.

administration de la justice. Au Sénégal, si le Conseil est composé de membres de droit<sup>1405</sup> ainsi que de membres élus<sup>1406</sup>, en Guinée, c'est le chef de l'État qui nomme le Ministre de la Justice, Vice-président du C.S.M. La Constitution du 7 mai 2010 a modifié la composition du CSM dont les membres passent de 9 dans la loi organique n°L/91/010/CTRN du 23 décembre 1991 à 17. A cet effet, on peut s'attendre à une influence effective des magistrats sur les avis et décisions du Conseil par le fait que sur les 17 membres, seuls le Président de la République et le Ministre de la Justice n'ont pas le statut de magistrat au sein du Conseil.

Dans tous les cas, pour le moment, on constate aisément que, l'objectivité du C.S.M. est très symbolique, dans la mesure où il apparaît véritablement chevillé à l'Exécutif, et plus précisément au chef de l'État<sup>1407</sup>. Même si ce dernier ou le Ministre de la Justice ne siège pas au sein de cette instance, lorsqu'elle statue en matière disciplinaire, son influence est sensible. A cet égard, le constat suivant dressé par M. Yaya BOIRO, alors Premier Président de la Cour d'Appel de Kankan en Guinée, est significatif : « *En pratique, écrit-il, la garantie de l'indépendance de la Magistrature à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature est trop discutable en Guinée. La réalité, c'est que le problème majeur du monde politique dans son ensemble, c'est de garder le monde judiciaire dans sa zone de proximité et donc de faire du pouvoir judiciaire le prolongement du pouvoir exécutif. Cette tendance fait que le statut du juge reflète les intérêts du régime politique et crée un grand décalage entre les textes et la réalité* »<sup>1408</sup>.

En réalité, le C.S.M. guinéen n'a jamais fonctionné alors que des décisions graves ont été prises à l'encontre des magistrats, sans que le Conseil ne se soit réuni ou n'ait été consulté<sup>1409</sup>. Un mouvement général de déplacement de magistrats du siège et du parquet a été amorcé par décret en 1997<sup>1410</sup>. Un magistrat qui a prononcé une décision contre une banque a fait l'objet d'une mesure de suspension de huit semaines par le Ministre de la Justice.<sup>1411</sup> Ceci

---

<sup>1405</sup> Il s'agit, en l'occurrence du Président du Conseil d'Etat, du Premier Président de la Cour de cassation et du Procureur Général près la Cour de cassation, des Premiers Présidents des Cours d'Appel et des Procureurs généraux près de ces cours (voir l'article 2 de la loi organique sénégalaise relative au CSM).

<sup>1406</sup> Au Sénégal, ils sont au nombre de six : trois titulaires et trois suppléants (voir l'article 3 de la loi organique sénégalaise relative au CSM).

<sup>1407</sup> En Guinée, l'influence du Président de la République semble intacte malgré les garanties textuelles accordées aux magistrats. V. Les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.* pp. 4 et s.

<sup>1408</sup> Yaya BOIRO, cité par FALL (A. B.), « La condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docfall.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docfall.pdf), n°3 juin 2003, p. 10.

<sup>1409</sup> *Ibid.*

<sup>1410</sup> Les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.*, pp. 4 et s.

<sup>1411</sup> Voir décision 96/989/MJ/CAB du 20 novembre 1996.

révèle qu'en Guinée, le C.S.M. a été pratiquement exclu de l'examen des questions relatives à l'indépendance ou à l'inamovibilité des magistrats. Le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège<sup>1412</sup> n'y est, là encore, pas respecté, et son ineffectivité n'a pas manqué d'être dénoncée<sup>1413</sup>. Ainsi, l'inamovibilité des magistrats, principe reconnu par les textes, est un vain mot et n'a jamais été respecté, dans la mesure où leur consentement n'est pratiquement jamais exigé pour une nouvelle affectation<sup>1414</sup>. De ce fait, l'objectivité du CSM peut être mise en doute dès lors qu'il est présidé, par le chef de l'État. Les modifications opérées en 2010 par la nouvelle constitution n'ont porté que sur la restructuration ; d'une part, l'uniformisation du régime pour les magistrats du siège, du parquet et de l'administration centrale ; d'autre part, la constitutionnalisation de la composition du conseil de 17 membres au lieu de 9 dans le régime de 1990. De cette composition, on relève que seuls le Président de la République et le Ministre de la Justice n'ont pas au sein du conseil la qualité de magistrat et que sur les 15 autres, 8 sont des magistrats.

Le statut des magistrats guinéens, résulte des lois organiques n°2/91/010 du 23 décembre 1991 portant création du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la loi organique L/CNT/2013 portant statut des magistrats. Les textes d'applications du premier texte ont été pris en 2005<sup>1415</sup>. L'adoption des textes d'application de la loi organique précitée se fait encore attendre. La gestion des ressources humaines et l'organisation du secteur de la justice se caractérisent par de sérieux dysfonctionnements. Le corps de la magistrature est faiblement renouvelé et serait vieillissant, la justice subit les conséquences de la faiblesse des capacités

---

<sup>1412</sup> Principe contenu dans l'article 20 de la loi organique loi organique L/CNT/2013 portant statut des magistrats. Il dispose que : « *Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils ne peuvent, sans leur consentement préalable, recevoir une affectation nouvelle, même par voie d'avancement. Toutefois, lorsque les nécessités du service l'exigent, les magistrats du siège peuvent être déplacés par l'autorité de nomination sur avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature. Dans ce cas, lorsque le magistrat, qu'il soit du siège ou du parquet, est nommé à une fonction inférieure à celle qu'il occupe, il bénéficie d'un indice compensatrice équivalent aux 2/3 de son salaire indiciaire, et l'acte de nomination précise la durée du déplacement, qui ne saurait excéder un an* ».

<sup>1413</sup> V. Y. BOIRO et Y. SECK, *La Justice en Guinée*, l'Harmattan, 2000, pp.129 et s.

<sup>1414</sup> Voir à cet effet le document sur les états généraux de la justice de 2012, déjà cité.

<sup>1415</sup> Sous les auspices du Gouvernement Sidya, les réformes de la justice ont été entreprises par le Ministre de la Justice, Me Maurice Togba ZOGBELEMOU entre 1996 et 2000, qui ont été arrêtées après le départ de ce gouvernement ; reprises, améliorées et complétées par le Ministre de la Justice Mamadou SYLLA, à partir de 2003, elles ont abouti aux textes de 2005. Il s'agit notamment des décrets : N° D/2005/09/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars portant application de la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature ; N° D/2005/010/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant application de la loi organique sur le statut de la magistrature ; N° D/2005/012/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant création et fonctionnement de la commission d'avancement et de discipline des magistrats du parquet et de l'administration centrale.

de formation constatées à la faculté de droit<sup>1416</sup>. En outre, une tradition de coopération avec les pays du bloc socialiste n'a pas favorisé la maîtrise du droit de tradition française et l'émergence d'une culture juridique bénéficiant de la séparation des pouvoirs<sup>1417</sup>. En attendant la mise en application des nouveaux textes, il est regrettable de constater l'impunité qui gangrène le système judiciaire en raison de l'ineffectivité du fonctionnement des instances disciplinaires<sup>1418</sup> ; l'alignement des magistrats sur le régime général de la fonction publique en matière de salaire<sup>1419</sup>. En 1998, sur les 87 magistrats (cour Suprême exceptées) des cours et tribunaux de Conakry, seulement 60 avaient un salaire atteignant 300.000 francs guinéens alors qu'ils totalisaient chacun au moins 20 ans d'ancienneté<sup>1420</sup>. Aujourd'hui, le traitement mensuel du magistrat guinéen tourne autour de 200 dollars<sup>1421</sup>.

C'est pourquoi, il n'est pas rare de voir des juges les matins au bord des rues attendre un taxi ou transport en commun, en même temps que la population urbaine, pour se rendre dans les juridictions<sup>1422</sup>. Or, le juge n'est pas un fonctionnaire ordinaire puisqu'il a pour mission de dire ce qui est censé être la vérité dans la société ; il doit être à l'abri des besoins primaires, c'est la première condition de la lutte contre la corruption. Le magistrat guinéen n'a pas de profil de carrière, les avancements ne sont pas fonction du rendement et les nominations aux postes des juridictions ne tiennent pas compte des grades<sup>1423</sup>. C'est la porte ouverte aux pratiques sans scrupule pour obtenir des promotions, c'est la cause première de la servilité du magistrat guinéen, de sa subordination aux autorités étatiques. Même les Préfets et Gouverneurs de région n'hésitent pas à donner des instructions au juge de leur ressort territorial. C'est le cas de la fermeture en 2005 de la justice de paix de Dubréka par des gardes communaux sur ordre du préfet de la localité<sup>1424</sup>. Cet acte resté impuni, est un exemple éloquent. Il n'est donc pas surprenant que le magistrat fasse preuve d'une certaine frilosité,

---

<sup>1416</sup> L'ouverture du centre de formation judiciaire devrait permettre de structurer des programmes de formation initiale et de formation continue en direction des magistrats et des auxiliaires de justice.

<sup>1417</sup> PNUD, Programme national de renforcement des capacités et de gouvernance, déjà cité, p. 20.

<sup>1418</sup> *Ibid.*

<sup>1419</sup> *Ibid.*

<sup>1420</sup> Cf. M. T. ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, imbroglio juridique et technologie électorale*, *Op. cit.*, p. 127.

<sup>1421</sup> Voir [www.guineeconakry.com](http://www.guineeconakry.com), consulté le 11 septembre 2013. Il faut signaler que pendant le mois de septembre 2013 que les magistrats ont menacé d'aller en grève, si toutefois le statut de la magistrature n'est pas appliqué. Le montant du traitement révélé par ce site provient d'une interview du porte parole de la commission de revendication des magistrats guinéens le 10 septembre 2013. Voir aussi l'article de l'*Indépendant*, n°15 du 3 septembre 2013, p. 4.

<sup>1422</sup> *Ibid.*

<sup>1423</sup> Voir les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.* p. 12.

<sup>1424</sup> Voir Me M.T. ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, imbroglio juridique et technologie électorale*, *op. cit.*, p. 127.

soucieux qu'il est plus de la préservation des droits et surtout de son poste dans son tribunal que de l'application correcte de la loi. A cet effet, la condition juridique du magistrat guinéen pose le problème plus général de l'indépendance de la justice. Organiser l'existence formelle d'un pouvoir est une chose, en assurer le fonctionnement effectif en est une autre. Car, comme l'écrit le professeur Jean du Bois DE GAUDUSSON, « *une caractéristique de la justice en Afrique découle beaucoup plus de l'écart existant entre les principes juridiques et leur application que de l'originalité de ses principes. Le passé africain n'a guère préparé les Etats, ni les gouvernements, devenus indépendants, aux principes de la séparation des pouvoirs* »<sup>1425</sup>.

Depuis 1958, les différents Gouvernements ont expressément ou dans les faits, organisé la soumission du juge aux directives du parti, voire de son chef, et n'hésitent pas à prendre des sanctions excessivement sévères à l'encontre de magistrats<sup>1426</sup>. Ces cas extrêmes résultent de l'hégémonie d'un Parti-État qui rend illusoire tout processus démocratique, en vidant de sa substance le principe de séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance de la justice. Pourtant, de 1990 à 2008, la Loi Fondamentale proclamait la séparation et l'indépendance des pouvoirs. La nouvelle constitution du 07 mai 2010, en ses articles 107 à 112 abonde dans le même sens. Mais, le Président de la République d'alors, le Général Lansana CONTE ne s'interdisait pas de s'immiscer dans le fonctionnement de la justice, au point qu'il a « libéré » le 16 décembre 2006, des personnes légalement placées sous mandat de dépôt et a affirmé, à la télévision : « *la justice, c'est moi* »<sup>1427</sup>. Cette inféodation de la justice au pouvoir politique apparaît parfois assez nettement à la lecture de certaines décisions de justice.

A juste titre, le comble de « *l'inféodation politique* »<sup>1428</sup> de la chambre constitutionnelle et administrative de la Cour suprême sera atteint au cours de la cérémonie de prestation de serment du Président Lansana CONTE, le 19 Janvier 2004. Après avoir reçu le serment de ce dernier, le Président de la Cour Suprême, feu Alphonse ABOLY, ne se contentera pas de donner acte au Procureur Général de ses réquisitions, au Président Lansana CONTE de son serment et le renvoyer à l'exercice de ses fonctions. Il fera, dans un discours dithyrambique,

---

<sup>1425</sup> Cf. Jean du Bois DE GAUDUSSON, « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, n° 2, 2006, pp. 7-9.

<sup>1426</sup> Voir Ministère de la justice, les états généraux de la justice en Guinée, déjà cité, p. 5.

<sup>1427</sup> *Ibid.*

<sup>1428</sup> *Ibid.*, p. 128.

le bilan des réformes politiques et économiques de l'élus depuis le coup d'Etat de 1984 employant à l'occasion à trois reprises, le mot « *plébiscite* » pour qualifier l'élection présidentielle du 21 décembre 2003<sup>1429</sup>. La formule n'était pas heureuse pour la circonstance, car un régime plébiscitaire est un régime de personnalisation du pouvoir<sup>1430</sup>. En outre, on est aussi frappé par le phénomène, d'autocensure ou d'excessive retenue du juge, toutes les fois qu'une affaire concernant le pouvoir d'Etat lui est soumise. Rares sont, semble-t-il, les requêtes qui ne sont pas rejetées à cette occasion. Ce fut, notamment le cas, à une certaine époque, avec les tribunaux populaires de la Révolution<sup>1431</sup>. Même la période récente, marquée par un retour à la quasi-normalité constitutionnelle, n'a pu amener le juge à se défaire totalement de cette prudence excessive et quelque peu gênante à l'égard du pouvoir politique<sup>1432</sup>.

A ces influences de la politique et de l'exécutif, on abouti à la prégnance de la violence politique qui a caractérisé la Guinée dans son évolution socio-politique entraînant la banalisation de Etat de droit.

## **Paragraphe II : La banalisation de l'Etat de droit**

Le Doyen Charles DEBBASCH a eu le grand mérite de rappeler que dans un Etat, « *l'Administration, bras séculier du pouvoir exécutif, est soumise à la philosophie dont s'inspire le régime constitutionnel et au droit qui en est issu* »<sup>1433</sup>. En effet, depuis 1958, l'ordre juridique en Guinée était bâti sur la primauté de l'ordre public. Cette préoccupation pèse plus lourd sur la balance de *Thémis* que la défense des droits des particuliers. Cinquante cinq (55) ans plus tard, un élan comparable continue à être défendu ; certes à des degrés relatifs. Il y a donc lieu d'invoquer les séquelles de la longue durée autoritaire et des violences politiques (A) et l'imperfection des voies d'exécution et d'effectivité de l'Etat de droit (B).

---

<sup>1429</sup> Me M. T. ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, imbroglio juridique et technologie électorale Op. cit.* p. 134.

<sup>1430</sup> V. Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, A. Colin, 17<sup>ème</sup> éd., 2000. pp. 436-437.

<sup>1431</sup> A. Y. YANSANE, "The Significance of the Coup of April 1984 and Economic Issues", *World Development*, Vol. 18, No. 9, 1990, pp. 1231-1246, United Nations Development Programme (UNDP).

<sup>1432</sup> V. les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.*, p. 23.

<sup>1433</sup> C. DEBBASCH, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », *Mélanges René CHAPUS, Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 127-133.

## A : Les séquelles de la longue durée autoritaire et des violences politiques

L'histoire politique de la Guinée indépendante a été marquée par trois grandes périodes au cours desquelles le pays a vécu de manière discontinue dans un régime de parti unique (1958-1984), des régimes d'exception (1984-1993) puis (2008-2010) et un régime pluraliste depuis 1993, date de la première présidentielle du pays qui a abouti aujourd'hui à la première élection démocratique de 2010 à nos jours. Pendant ces périodes la problématique des Droits de l'Homme<sup>1434</sup> s'est posée de manière profonde. Après un régime fondé sur le parti unique qui était à la mode à l'époque dans les Etats francophones avec ses lots de violations des Droits de l'Homme<sup>1435</sup> qu'il comportait, le 3 avril 1984 sous la conduite du colonel Lansana CONTE, l'armée mit fin au régime du président Sékou Touré décédé peu avant, le 26 mars 1984. La généralisation des violations de droits de l'Homme et de l'effectivité de la règle de droit en général sont autant des facteurs qui expliquent la longue durée autoritaire et des violences politiques.

A l'instar d'autres institutions sociales, et jusqu'à une époque récente, le droit n'a jamais été une contrainte pour le pouvoir en Guinée depuis 1958<sup>1436</sup>. Dans ces conditions, la légalité en tant que « *qualité de ce qui est conforme à la loi* »<sup>1437</sup>, ne constitue plus une limite à l'action de l'Administration, laquelle peut s'en affranchir pour des considérations politiques

---

<sup>1434</sup> On entend par Droits de l'Homme, les facultés, attributions ou caractéristiques essentielles de l'être humain, proclamées, reconnues ou conférées par l'ordre juridique, qui découlent de la dignité éminente de toute personne et constituent un principe fondamental de toute organisation ou système politique national et de la communauté internationale. (Source: Bulletin des Droits de l'Homme sd: 16). Au niveau des Droits de l'Homme, on peut faire une distinction entre les droits civils, les droits politiques, les droits économiques, et les droits à l'environnement. Une violation des Droits de l'Homme est commise seulement par l'Etat au travers de ses agents en l'occurrence: la police, les forces armées, le gouvernement, les agents de l'administration locale, et les cours et tribunaux. Les conventions applicables aux Droits de l'Homme sont principalement applicables en temps de paix, mais ces conventions internationales établissent clairement la liste des droits qui doivent être respectés dans toutes les circonstances. Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA et autres, *Dictionnaire des Droits de l'homme*, PUF, 2008, pp.305 et s.

<sup>1435</sup> Le retard pris dans l'établissement du système africain, correspond principalement à l'environnement politique et social des années 1970 et 1980 marqué par des chefs d'Etat plus soucieux de s'intégrer sur la scène internationale par des déclarations de bonnes intentions que de promouvoir et protéger réellement les Droits de l'Homme sur le continent africain. La création d'un système cohérent de protection des Droits de l'Homme en Afrique répond à un mouvement international plus large d'élaboration de systèmes régionaux de protection des Droits de l'Homme initié par l'adoption de la Convention européenne des Droits de l'Homme en 1950, suivie de la mise en place d'une Cour Européenne des Droits de l'Homme et par l'entrée en vigueur de la Convention Américaine des Droits de l'Homme en 1969, créant la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme. V. LAVROFF (D-G), « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *R.F.S.P.*, vol. XXII, n°4, août, 1972, pp. 973-990 ; JOANA (J.) et SMYRL (M.), « Civils et militaires en démocratie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.15, n°1, 2008, pp.8 et s.

<sup>1436</sup> Voir pour plus de détail Me M.T. ZOGBELEMOU, *Election en Guinée, technologie électorale et imbroglio juridique*, *Op. cit.* p. 89 et s.

<sup>1437</sup> Cf, G. VEDEL, *Droit administratif*, Paris, coll. Thémis, PUF, 1980, pp. 354-360.

ou idéologiques. Parlant de la justice en 1977, Le Président Sékou TOURE a soutenu la subordination de la justice, donc du droit, dans une formule révolutionnaire : « *la justice est l'un des reflets les plus fidèles de tout régime politique donné. Ainsi, à tout régime, sa conception de la justice* »<sup>1438</sup>. Le Président Lansana CONTE a tristement fait prévaloir la personnalisation de la justice « *La justice c'est moi* »<sup>1439</sup>. Cela ne pouvait relever que d'une conception préhistorique de la justice, donc du droit, bien que le pays ait opté pour le libéralisme politique. Or, ce régime repose sur deux fondations principales : la justice et la démocratie politique.

Par ailleurs, tout comme la notion de Constitution, celle des droits de l'homme est souvent présentée en Guinée comme un produit d'importation. Répondant à une question sur le bilan qu'il ferait de la situation des droits de l'homme, l'ancien Président guinéen Lansana CONTE déclara en 1998 : « *Je ne sais pas ce que c'est que les droits de l'homme. Je n'aime pas en parler. Vous, je vous respect. J'exige que vous me respectiez. Les droits de l'homme ne sont pas écrits par l'homme mais par Dieu...Je n'ai pas besoin d'un livre écrit par un homme. Si j'agis bien, c'est parce que j'ai appris ce que mes parents m'ont inculqué, parce que j'ai peur de Dieu. Ce n'est pas une question de démocratie, les droits de l'homme, ce n'est pas mon problème. Je n'ai jamais reçu quelqu'un des droits de l'homme parce qu'il ne connaît pas mieux les droits de l'homme que moi* »<sup>1440</sup>.

La liberté de presse, d'association, de rassemblement et de manifestation publique sont accessibles à tout citoyen par simple déclaration auprès de l'autorité administrative<sup>1441</sup>. Un récépissé est délivré à l'occasion par l'autorité compétente. Si un acte administratif est également exigé pour la jouissance de ces droits<sup>1442</sup>, certaines manifestations ont été

---

<sup>1438</sup> Cité par Maurice JEANJEAN : « Sékou TOURE un totalitarisme africain », l'harmattan, Paris 2000, p. 84.

<sup>1439</sup> Voir ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Politique africaine*, n°112, décembre 2008, p. 87 ; les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>1440</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « Constitutionnalisme et droits de l'homme en Afrique noire Francophone », *R.J.P.*, n°1, janvier-mars 2010, p. 100.

<sup>1441</sup> Conformément à l'article 106 du code pénal de la République de Guinée, doivent faire l'objet d'une déclaration préalable toutes réunions publiques, tous cortèges et défilés, et d'une façon générale, toutes manifestations sur les lieux et voies publics. Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux (cérémonies religieuses, sportives et traditionnelles).

<sup>1442</sup> Suivant le code pénal guinéen, en son article 107, la déclaration présentée sous forme écrite, est adressée à l'Autorité administrative locale (Maire pour les Communes, Président pour les Communautés Rurales de Développement) 3 jours francs au moins et 15 jours francs au plus avant la date prévue par les organisateurs. Dans les 24 heures de la réception de la déclaration, l'Autorité en informe le pouvoir de tutelle, après avoir auparavant délivré un récépissé au déclarant. La déclaration doit faire mention des noms, prénoms, nationalité et domicile des organisateurs et être signée par trois d'entre eux faisant élection de domicile dans la Région. La déclaration doit, en outre, indiquer avec précision le but, l'heure, le lieu, la durée de la réunion et l'itinéraire

interdites<sup>1443</sup> pour des motivations non justifiées au regard de la loi<sup>1444</sup>. Ce qui revient à vider de son contenu le principe libéral de la Constitution et de la loi. Les libertés de rassemblement, de manifestation et d'association sont d'ordre constitutionnel en Guinée<sup>1445</sup>. Dans la réalité, ces libertés jusqu'à une époque récente étaient quasi théoriques, surtout lorsqu'il s'agissait de marches ou de manifestations de partis politiques sur la voie publique<sup>1446</sup>. Les manifestations restent soumises à une autorisation préalable<sup>1447</sup>. La liberté de réunion était aussi violée pour des motifs politiques et souvent partisans<sup>1448</sup>. Ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit de la Constitution et des lois. En considérant les lois, L/92/037/CTRN du 17 septembre 1992, portant réglementation des réunions, défilés, cortèges et L/92/011 du 8 mai 1992, portant répressions de certaines formes de violence, par rapport aux faits, on peut dire que les libertés consacrées aux citoyens guinéens par l'article 10 de la Constitution étaient hypothéquées<sup>1449</sup>. Le rôle de l'Etat et de tous ses organes devrait être la garantie de la jouissance effective de tous les droits et libertés, individuels et collectifs,

---

projeté s'il s'agit d'un défilé, d'une marche ou d'un cortège. En cas de violation de ces dispositions les contrevenants s'exposeront aux sanctions prévues à l'article 109 : « Seront punis d'un emprisonnement de 6 mois à 1 an et d'une amende de 100.000 à 500.000 francs guinéens, ceux qui auront fait une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper l'Autorité administrative sur les conditions de la manifestation projetée ou qui, soit avant le dépôt de la déclaration prescrite à l'article 106 soit après l'interdiction, auront adressé par un moyen quelconque, une convocation à y prendre part. Seront punis d'un emprisonnement de 2 à 5 ans et d'une amende de 100.000 à

1.000.000 de francs guinéens ceux qui auront participé à l'organisation d'une manifestation non déclarée ou qui a été interdite. Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, les coupables pourront être condamnés à l'interdiction de séjour dans les conditions prévues à l'article 40 du présent code ».

<sup>1443</sup> On peut évoquer à titre illustratif, l'interdiction de la manifestation de l'opposition en février 1992 par le régime CONTE pour des raisons politiques. De même le capitaine Moussa Dadis CAMARA a interdit le 27 septembre 2013 une manifestation que l'opposition devrait tenir le 27 décembre 2009 au stade du 28 septembre. D'ailleurs c'est cette manifestation qui eut lieu a entraîné le massacre du 28 septembre car, le capitaine CAMARA ne voulait voir aucune manifestation qui s'opposerait à sa candidature. Voir pour une étude détaillée, DIALLO (A. G.), « Processus électoraux en Guinée », in *L'Etat de la démocratie en Afrique de l'Ouest*, Gorée Institut, 2009, pp. 210-250 ; KABA (M. M.), « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *le Dauphin*, N° 035, du 10 au 25 avril 2003, pp. 3 et s.

<sup>1444</sup> Aux termes de l'article 108 du code pénal l'Autorité administrative responsable de l'ordre public peut interdire une réunion ou une manifestation publique s'il existe une menace réelle de trouble à l'ordre public à la suite, entre autres : 1 - De la surexcitation des esprits consécutive à des événements politiques ou sociaux récents ; 2 - De la prévision de manifestations concurremment et concomitamment organisées par des groupements opposés. La décision d'interdiction de toutes réunions ou manifestation publique doit être suffisamment motivée et notifiée aux signataires de la déclaration dans les quarante huit heures de la réception de celle-ci. L'autorité de tutelle peut soit confirmer la décision d'interdiction, soit l'annuler. La décision d'interdiction peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour Suprême.

<sup>1445</sup> Voir article 10 de la Constitution du 07 mai 2010.

<sup>1446</sup> GOERG (O.), « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Le Monde Diplomatique*, avril 2006, pp.15 et s.

<sup>1447</sup> *Ibid.*

<sup>1448</sup> KABA (M. M.), « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », déjà cité, pp. 3 et s.

<sup>1449</sup> Exception faite de cette période démocratique actuelle marquée par un fléchissement du pouvoir, les interdictions des manifestations de l'opposition étaient courantes en Guinée. Voir, *Guinée Etoile*, mensuel d'analyses et d'informations générales-005- mars- avril 2012, p. 19.

découlant de la Constitution et des normes régionales et universelles ratifiées par la Guinée. La sauvegarde de la sécurité et de l'ordre public ne saurait être un motif de non-application des normes nationales et internationales en la matière.

En général, le problème de l'effectivité de la règle de droit se pose au niveau de :

- l'instauration d'une législation contraire, avec la dénaturation de la notion liée à la politique du «tout sécuritaire» ;
- la marginalisation de la règle de droit par l'Administration et ses préposés ;
- l'effet néfaste de la corruption et des détournements sur la jouissance des droits des personnes physiques et morales et sur la performance de l'Administration publique.

Il apparaît donc que l'Administration est un justiciable spécial<sup>1450</sup>. C'est un sentiment largement partagé que l'Administration a toujours raison et qu'il serait hasardeux de l'attaquer en justice. Le droit administratif aidant, tout se passe comme si « *le statut de l'administré se réduisait à l'obligation d'y obéir* »<sup>1451</sup>. Ce raisonnement est justifié par les longues années caractérisées par l'arbitraire et l'impunité<sup>1452</sup> ainsi que par la discontinuité des périodes d'exception qui ont institué un régime de terreur et de violations graves de droits de l'homme<sup>1453</sup>. La personnalisation du contentieux est poussée à un point où un recours contre un acte administratif s'interprète comme une volonté de nuire à telle ou telle autorité administrative<sup>1454</sup>. La contestation contentieuse d'un acte du chef de l'Etat apparaît comme un

---

<sup>1450</sup> GOERG (O.), « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Op. cit.*, pp.15 et s.

<sup>1451</sup> Jean RIVERO, « L'administré face au droit administratif », *A.J.D.A.*, 1995, p. 147. V. aussi du même auteur, « L'administré face au contrôle contentieux de l'administration », *R.A.*, n° spécial 7, 1999, pp. 218 et s.

<sup>1452</sup> En Guinée, les arrestations arbitraires et massacres ont jalonné l'évolution socio-politique. On cite souvent et entre autres, les exactions du camp Boiro une prison tristement célèbre qui a vécu pendant le premier régime, on cite également les événements du 04 juillet 1984 relatifs au massacre des officiers malinkés suite à la tentative de coup d'Etat de 1984, ceux de janvier-février 2006 et du 28 septembre 2009 appelé « massacre du 28 septembre » au stade du même nom qui a fait 136 morts dans le rang de l'opposition. (Voir rapport BEDJAOUI (déjà cité). Toutes ces exactions sont restées impunies. V. SYLLA (S.), « Le régime militaire guinéen : un anti-modèle », *R.I.P.A.S.*, janv.-juin 1985, pp. 369-410 ; DIALLO Hassan II, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, l'Harmattan 2011, 205 p. ; Déclaration des forces sociales guinéennes, 31 janvier 2009, *Extrait du libération Afrique*, 2010, pp. 12 et s.

<sup>1453</sup> La Guinée a connu une succession de régimes militaires le premier est survenu suite au coup d'Etat militaire de 1984 après la mort du premier Président Ahmed Sékou TOURE ; il va de 1984 à 1990 ce fut le plus long régime militaire avec le Comité Militaire de Redressement National (CMRN) puis le Comité Transitoire de Redressement National (CTRN) dirigé par le colonel Lansana CONTE ; le second est intervenu de 2008 à 2010 qui a consacré l'arrivée du Conseil National pour la Démocratie et le Développement (CNDD) dirigé par le jeune capitaine Moussa Dadis CAMARA. V. SYLLA (S.), « Le régime militaire guinéen : un anti-modèle », *Op. cit.* pp. 369 et s. ; AYISSI, (X), *Parole d'officier Coup d'Etat ou transition démocratique en Guinée*, Panafrika/Silex/Nouvelles du Sud, 2009, 84 p.

<sup>1454</sup> *Ibid.*

défi à son autorité, une mise en cause de sa personne<sup>1455</sup>. Même le juge, considéré comme un serviteur patrimonial confronté à des affaires politiques, est tenté de refuser de se prononcer, d'invoquer des arguments de procédure, soit de recourir à des principes d'interprétation ménageant la suprématie présidentielle<sup>1456</sup>. C'est ce qui explique l'aspect pathologique du contentieux de droit public en Guinée. Cela a des conséquences néfastes sur la qualité de l'Etat et sur les voies d'exécution et d'effectivité de l'Etat de droit.

### **B : L'imperfection des voies d'exécution et d'effectivité de l'Etat de droit**

Ce phénomène est une triste réalité. Il existe en réalité des difficultés de collaboration entre huissiers de justice et le parquet<sup>1457</sup>. Les difficultés se ramènent essentiellement à la volonté des huissiers de justice de se soustraire à l'autorité du parquet dans l'exécution des décisions de justice<sup>1458</sup>. Une difficulté relationnelle joue négativement sur la qualité du service public de la justice notamment à l'occasion de l'exécution des décisions de justice<sup>1459</sup>. Cette situation a entraîné en 2011, un bras de fer entre les 114 huissiers de justice guinéenne et le garde des Sceaux Ministre de la Justice à cause de la suspension de l'exécution des décisions d'expulsion et déguerpissement décidée par ledit Ministre<sup>1460</sup>. Cette suspension était liée dit-on de l'anarchie au sein de l'ordre des huissiers de justice et la mauvaise exécution des décisions par ces derniers<sup>1461</sup>. Le Ministre a à cet effet décidé de soumettre cette question à l'autorité réciproque du parquet général et des huissiers en vue de trouver une issue favorable<sup>1462</sup>.

L'inexécution des décisions de justice a été fortement critiquée lors des états généraux de la justice tenus en mars 2011. Les participants ont déploré l'ineffectivité de l'article 555 du code de procédure civile, économique et administrative qui énumère les acteurs de l'application des décisions de justice. En effet, force est de reconnaître que les expéditions des

---

<sup>1455</sup> SACKO (A.), « L'exercice du pouvoir hiérarchique en Guinée et son évolution jurisprudentielle en France », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.*, n°3, janvier 2013, pp. 35-53.

<sup>1456</sup> Voir, CS, 18 mai 2007, *Héritiers de feu Madeleine Cole C/ Le décret D/2003/100/PRG/SGG*

<sup>1457</sup> Voir, *Guinée Etoile*, mensuel d'analyses et d'informations générales-005- mars- avril 2012, p. 10.

<sup>1458</sup> Déclaration des forces sociales guinéennes, 31 janvier 2009, *Op. cit.*, pp. 12 et s.

<sup>1459</sup> Cf., Ministère de la justice, états généraux de la justice en Guinée, mars 2011.

<sup>1460</sup> *Ibid.*

<sup>1461</sup> *Ibid.* p. 3

<sup>1462</sup> Le lundi 15 janvier 2012, les huissiers guinéens ont pris la décision d'aller en grève contre la décision du ministre et la non exécution des décisions de justice en Guinée. V. *Ibid.*

arrêts, jugements, mandats de justice, ainsi que les grosses et expéditions des contrats et de tous les actes susceptibles d'exécution forcée, sont revêtus de la formule exécutoire intitulée ainsi qu'il suit ; « République de Guinée » « Au nom du peuple Guinéen »<sup>1463</sup>. Mais, il ya une ingérence des autorités politiques, administratives et militaires qui empêche l'exécution des décisions de justice<sup>1464</sup>. Cette triste réalité affecte le travail de la justice, et met en danger la sécurité juridique, judiciaire et compromet l'indépendance de la justice. Le plus souvent, l'exécution des décisions de justice est perturbée par l'ingérence de certaines autorités notamment les chefs de quartier, les maires, les préfets, les sous-préfets les gouverneurs et même des ministres<sup>1465</sup>. Ils s'opposent à l'exécution des décisions dans lesquelles ils ont intérêts. Ils n'hésitent pas à inciter la population à la révolte, à arrêter l'exécution, à agresser verbalement, voire physiquement un huissier de justice<sup>1466</sup>.

Ainsi, l'Administration jouit-elle toujours des prérogatives exorbitantes à l'égard de la justice, dont le principe est fort contestable et l'application pratique fort préjudiciable : insaisissabilité des avoirs de l'Etat, effets non suspensif des recours contre l'Administration, prohibition des injonctions et des voies d'exécution forcée contre elle etc. ? A titre d'exemple, la deuxième République avait pris un décret qui rendait les avoirs de l'Etat insaisissables<sup>1467</sup>. De même, les différents départements de l'Etat sont souvent attraites en justice par les citoyens pour répondre de leur responsabilité<sup>1468</sup> ; quand ils perdent le procès, ils refusent l'application de la condamnation<sup>1469</sup>. C'est donc une réelle préoccupation pour les citoyens et même pour les investisseurs.

Il est de notoriété publique qu'aucune décision de justice ne peut être exécutée contre les militaires en Guinée au risque pour l'huissier de justice exécutant de se voir agresser<sup>1470</sup>.

---

<sup>1463</sup> Cette disposition est terminée par la formule suivante : « ... en conséquence la République de Guinée mande et ordonne à tous Huissier de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt(ou ledit jugement, etc.) à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près des Tribunaux de première instance, d'y tenir la main, à tous Préfets, sous préfets et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis. »

<sup>1464</sup> KABA (M. M.), « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *Op. cit.*, pp. 3 et s.

<sup>1465</sup> Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, *Op. cit.* p. 9.

<sup>1466</sup> ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Politique africaine*, n°112, décembre 2008, pp. 87-98.

<sup>1467</sup> Voir, état généraux de la justice en Guinée 2011, déjà cité, p. 5.

<sup>1468</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>1469</sup> *Ibid.*

<sup>1470</sup> KABA (M. M.), « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *le Dauphin*, N° 035 du 10 au 25 avril 2003, pp. 3 et s.

Toutes les décisions de justice rendues contre les militaires sont presque inexécutées à cause de leurs menaces. Le commandement militaire, bien que régulièrement saisi des dossiers contre les militaires, ne fait rien pour remédier à cette situation<sup>1471</sup>. C'est une véritable insécurité juridique et judiciaire pour tous les autres citoyens non militaires. Il faut également mettre l'accent sur le coût exagéré des réquisitions de la force publique. Les services de sécurité réclament selon la tête du client, les montants exorbitants allant de 5.000.000 GNF à 25.000.000 GNF notamment en matière d'expulsion<sup>1472</sup>. Ces pratiques procèdent d'une conception trop absolutiste des privilèges du pouvoir. Ainsi, le principe de la légalité auquel est soumise l'action administrative est cependant contradictoire à « *l'indépendance de l'administration à l'égard du juge* »<sup>1473</sup>. Il ne s'agit pas, certes, d'une réalité seulement guinéenne voire africaine. Des cas de non exécution délibérée de la chose jugée par les autorités publiques ont été rencontrés et se rencontrent encore même dans les Etats qui se réclament hautement Etats de droit<sup>1474</sup>. Mais son intensité en Guinée attire toute attention<sup>1475</sup>.

En effet, s'il y a un problème aujourd'hui, auquel est confronté l'Etat guinéen, c'est bien celui du dénouement du citoyen contre les pouvoirs de l'Etat et surtout d'une bureaucratie dont l'emprise sur la vie quotidienne ne cesse de s'étendre<sup>1476</sup>. Certes, des recours administratifs ou juridictionnels sont possibles, mais dans la majorité des cas, ils restent platoniques<sup>1477</sup>. Ainsi se multiplient des dénis de justice, la méfiance des guinéens s'accroît vis-à-vis de leur institution, la dictature et l'immunité des bureaux se développent<sup>1478</sup>. C'est pour remédier à ces véritables atteintes à l'Etat de droit que la Guinée a introduit dans son

---

<sup>1471</sup> Info 28, Inter-centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, La Guinée, pays en état de siège, *Op. cit.*, p. 12.

<sup>1472</sup> *Ibid.*

<sup>1473</sup> Voir L. FANUGI L., *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1987, p. 102.

<sup>1474</sup> En France, il est certain que les jugements et arrêts qui ne sont pas exécutés ou qui ne le sont pas comme il le faudrait, représentent une infime minorité par rapport à l'ensemble de ceux qui sont rendus, notamment par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat. Voir René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 1998, p. 937.

<sup>1475</sup> KABA (M. M.), « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *Op. cit.*, pp. 3 et s.

<sup>1476</sup> *Ibid.*

<sup>1477</sup> Voir, le recours gracieux exercé par M. Sékou Ben SYLLA auprès du Ministre de l'urbanisme et de l'habitat qui a annulé pour irrégularité de procédure l'arrêté n°96/3250/MUH du 10 juin 1996. Ce dernier a notifié au requérant la décision explicite de rejet de sa réclamation en ces termes : « *j'ai l'honneur d'accuser réception de votre signification de recours gracieux en date du 31 août 2001 qui a attiré toute mon attention. Après examen minutieux de votre recours, il ressort toute la validité de l'arrêté n°2001/2205/MUH/CAB du 24 mai 2001 qui ne viole en rien les textes visés par votre requête, étant donné que le problème posé n'est pas une expropriation* ». Cf, Arrêt N°07 du 08 Juin 2007 CCA, affaire M. Ben Sékou Sylla c. Arrêté N°2001/2205/MUH du 24 mai 2001 du Ministre de l'urbanisme et de l'habitat.

<sup>1478</sup> Champlain DOUNKENGZELE, « L'Etat de droit face aux défis de son effectivité en Afrique », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Dschang, Cameroun*, tome 8, 2004, p. 213

corpus juridique, les fonctions de Médiateur de la République, qui doit être le véritable défenseur du peuple pour interpeller les bureaux et d'exercer une magistrature morale.

Il n'est pas difficile de se convaincre de ce que les seules sanctions véritablement efficaces et juridiquement satisfaisantes, dans l'optique d'un contrôle dont la portée voudrait être systématique, sont celles qui résultent de l'intervention d'un organe juridictionnel externe à l'Administration. De telles procédures existent essentiellement dans le domaine de l'exécution des dépenses publiques, et portent sur la gestion des administrateurs et des comptables. Mais en Guinée, il est plus rare que les résultats du contrôle entraînent directement le prononcé des sanctions disciplinaires, ou même juridictionnelle<sup>1479</sup>, à l'encontre de l'agent fautif. Les décisions de sanctions sont inexécutées pour la plupart<sup>1480</sup>.

Cette remarque traduit à la fois les limites et la portée exacte du contrôle, le cas échéant, c'est la signification du régime qui est en cause. Nous empruntons à J. M. BRETON, l'idée selon laquelle, « *La portée des sanctions juridictionnelles dont est assorti le contrôle de l'Administration et des finances publiques doit être considérée comme essentielle sur le plan de la théorie juridique* »<sup>1481</sup>. Il est regrettable pour cette raison, que la Guinée ait négligé de leur faire une place particulière dans la mise en œuvre et d'en garantir l'application<sup>1482</sup>. Or, c'est bien de l'affirmation de l'Etat de l'Etat qu'il s'agit en l'occurrence, puisque la fonction de contrôle, et donc sa sanction, participent directement de la définition et de la mise en œuvre d'une politique répondant à la double préoccupation du développement économique de l'Etat et de son intégration socio-politique. C'est bien en fait sont indépendance et sa cohésion organique, et donc son existence en tant qu'Etat, qui sont en cause.

---

<sup>1479</sup> Les suites qui s'attachent au contrôle administratif relèvent en principe des seules appréciations et intervention des autorités saisies à cet effet. Voir GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, mai 2011, p. 52 ; GUINEE, Rapport national sur la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles (PAB) pour les PMA 2001-2010, déjà cité, p. 112. ; Comité du Développement de la Banque Mondiale, « Renforcement de l'Action du Groupe de la Banque pour Promouvoir la Gouvernance et Lutter contre la Corruption », *Op. cit.*, p. 20 ; Les états généraux de la justice en Guinée, *Op. cit.* p. 12.

<sup>1480</sup> *Ibid.*

<sup>1481</sup> J. M. BRETON, *Le contrôle de l'état sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratif et financiers dans les PVD)*, *Op. cit.*, p.27.

<sup>1482</sup> GUINEE/PNUD, Cadre stratégique du programme de réforme institutionnelles et modernisation de l'Administration en République de Guinée, *Op. cit.*, p. 77.

## **CONCLUSION DU TITRE II**

En résumé, il convient de dire qu'en Guinée, les faiblesses administratives et la nature particulière de la prestation de services publics constituent des obstacles majeurs à la construction de l'Etat. L'appareil administratif guinéen doit être un facteur favorisant le processus de réforme, mais en réalité, il l'entrave. Dans le contexte de la crise qui touche l'Etat, les administrations guinéennes sont incapables et souvent peu désireuses d'œuvrer en faveur de la réforme. La crise de l'Administration publique guinéenne s'analyse alors par une perte de légitimité, une renonciation au programme de développement, une incapacité à assurer la sécurité, des défaillances dans la gestion des priorités politiques et techniques et une incapacité à mobiliser, générer ou gérer les ressources financières internes et externes nécessaires. Dans les faits, le système judiciaire souffre de nombreuses faiblesses et des dysfonctionnements tant au niveau des structures elles-mêmes, qu'à celui de leurs conditions de gestion.

## **CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE**

L'Administration publique guinéenne qui devrait être pensée comme une administration générique, caractérisée par la pluralité des systèmes de références, succombe

dans la conception absolutiste du chef, par des relations interpersonnelles et clientélistes. Qui plus est, l'inter-croisement des relations hiérarchiques et autres formes de classification sociale, l'existence de système de communications informelles, l'importance de liens transversaux d'allégeances politiques, ethniques et sociales la condamne à l'inertie.

On peut affirmer qu'en Guinée, les organes et les mécanismes de contrôle budgétaire existent, mais ne sont pas suffisamment efficaces pour permettre un contrôle adéquat des dépenses publiques. Ils constituent l'un des points faibles de la chaîne de la dépense. Les différents obstacles expliquent l'importance et la généralité des pratiques arbitraires, de népotisme, de patronage, ainsi que le processus de constitution de puissante féodalité administrative. C'est donc une crise d'identité, elle se traduit par la perte des valeurs traditionnelles, le manque de conscience professionnelle, un carriérisme exacerbé, le poids de la basse Administration qui bloque toute gestion sérieuse. Un demi-siècle après l'indépendance, cette Administration n'a pas encore amélioré son image de marque. Elle est jugée sans indulgence. On souligne son défaut, on dénonce les effets pervers de son action ou de son inaction. Il est courant d'affirmer que celle-ci est un frein et un obstacle pour le développement en Guinée. A force d'être utilisée, la formule tend à devenir une clause de style dans les rapports d'experts<sup>1483</sup>.

---

<sup>1483</sup> Voir les Rapports sur la réforme de l'administration de 2008, « une vision partagée pour une réforme apaisée » et sur « la modernisation de l'administration en 2011 », *Op. cit.*, p. 2 et 16.

## **CONCLUSION GENERALE**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Comme on pouvait logiquement le penser *a priori*, les différentes formes de contrôle retenues pèchent plus par les conditions encore très imperfectibles de leur mise en œuvre, que par leur conception et leurs définitions intrinsèques. Dans le contexte guinéen actuel, le vrai problème du contrôle n'est pas celui de l'existence ou non des institutions, mais de leur efficacité et leur efficience pour atteindre les finalités escomptées. Les corps de contrôle administratif qui existent ayant montré leur incurie, il est impératif de recourir à d'autres moyens de contrôle. Le fonctionnement de l'institution judiciaire n'a pas toujours donné cette belle image de « *Dame Justice* » qui châtie les coupables, acquitte les innocents, répare les torts, lave l'honneur bafoué des plaignants, sanctionner l'arbitraire et les injustices. Elle apparaît plutôt dominée par le pouvoir exécutif et les puissants qui la manipulent et l'utilisent pour écraser leurs adversaires et les faibles.

Toutefois il convient de noter que des rénovations institutionnelles ont eu lieu. Une Cour des comptes est érigée, comme symbole de la Gouvernance financière. En même temps, le médiateur de la République fait son entrée dans les rouages du contrôle externe à l'Administration. Leur position privilégiée à un niveau officiel et élevé du système de contrôle, le prestige qui entoure les personnalités qui doivent les faire fonctionner, doivent permettre d'obtenir de bons résultats dans la recherche de l'amélioration du fonctionnement de l'institution administrative. Ils doivent, le cas échéant contribuer ainsi, à la consolidation de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit en Guinée. A condition toutefois de prendre en compte les vrais enjeux liés à leur fonctionnement.

A cet égard, une prise de conscience plus nette de la fonction de contrôle et de la nécessité corrélative d'en renforcer la place et la portée dans l'Etat semble incontestablement se développer. Même si, elle demeure souvent très en deçà de ce que l'on pourrait en attendre. On s'aperçoit aisément, néanmoins, que les obstacles dont il importe de s'affranchir pour aboutir à des schémas plus satisfaisants sont loin d'être insurmontables. Le possible est ici à la mesure du souhaitable. Une rationalisation effective de la gestion financière, une formation efficace des agents publics au service de besoins mieux évalués et planifiés, une relative libéralisation du régime dans les rapports juridiques qui s'établissent entre gouvernants et gouvernés, une meilleure circulation de l'information à tous les niveaux alliée à l'accès d'un plus grand nombre à un seuil de conscience politique critique, suffiraient sans nul doute, dans la plupart des cas à permettre aux contrôles d'atteindre un degré d'efficacité tel qu'il confère à

la fonction à laquelle ils répondent, la portée qu'entend lui attribuer la théorie politique dans les Etats modernes<sup>1484</sup>. Ce sont en partie les bases juridiques de l'Etat et du pouvoir qui exigent d'être remises en cause. Il convient de susciter, tant chez les auteurs que chez les destinataires du contrôle une mentalité et un comportement légalistes, c'est-à-dire de soumettre conjointement à l'emprise du droit les relations entre l'individu et l'Etat, le contenu de l'action étatique et les modalités de son contrôle. Le droit administratif doit alors être compris non pas comme fondant l'action dérogatoire de l'Administration et légitimant ses privilèges, mais comme le droit régulateur de l'ensemble de l'action administrative<sup>1485</sup>.

Sur le plan particulier du contrôle, il ne s'agira plus de conférer à l'Administration des prérogatives exorbitantes du droit commun, mais plus simplement et concrètement d'élaborer et de faire appliquer des règles qui permettent d'assumer la meilleure utilisation des moyens matériels dont dispose l'Etat, en particulier des fonds publics dans le respect des autorisations budgétaires. Le contrôle ne peut agir contre le pouvoir, il doit s'exercer à son profit. Il ne peut constituer un moyen de porter atteinte à l'autorité politique, mais seulement de limiter l'« *impérialisme administratif* »<sup>1486</sup>. Il ne peut être seulement le censeur d'une gestion, il doit être simultanément l'instrument d'une politique et de sa mise en œuvre rationalisée. Ce sont la signification, le contenu et le statut du contrôle qui doivent alors être fondamentalement repensés, en faisant partiellement abstraction des schémas intellectuels et des réflexes juridiques exogènes. Peut être est-il possible de voir dans un tel schéma de contrôle, dont l'originalité serait à la mesure de la spécificité de l'environnement auquel il doit être adapté à la démocratie libérale, comme mode de Gouvernement.

Seule une volonté politique est en mesure de définir avec rigueur et précision le contenu et le but de la fonction de contrôle et de doter les services de contrôle d'un statut et de moyens qui leur permettent d'y satisfaire. C'est là une condition préalable et indispensable. Faute d'y satisfaire, le contrôle a toutes les chances de ne demeurer qu'une superstructure purement formelle et décorative, et donc inutilement embarrassante. Si rien n'est fait individuellement ou collectivement dans le sens de donner au contrôle de l'Administration toute sa place dans l'Etat guinéen, tant au niveau du Gouvernants que des gouvernés, il faudrait craindre comme

---

<sup>1484</sup> FABRE (J-F), *Le contrôle des finances publiques*, *Op. cit.*, 350 p.

<sup>1485</sup> TRUCHET (D.) et ODEN (B.), *La justice administrative*, PUF, Que sais-je ?, 2004, p. 23.

<sup>1486</sup>V. QUERMONNE (J-L.), *L'appareil administratif de l'Etat*, éd. du Seuil, 1991, pp. 25 et s. ; BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement)*, *Op. cit.* p. 437.

le disait Me Doudou THIAM à l'occasion de son discours prononcé en 1969 devant le Conseil Economique et Social sénégalais que « *le décollage économique qui nous est promis soit un atterrissage forcé* »<sup>1487</sup> qui compromettrait toutes nos chances de réussite. Si en revanche, les valeurs d'honnêteté, de loyauté, de justice, et de respect de la chose publique, des principes et des méthodes de gestion administratives pénètrent les consciences individuelles et publiques pour devenir une conviction partagée par tous les membres de la société et que des initiatives hardies soient prises par les décideurs dans tous les domaines (politique, économique, social...), l'émergence d'une démocratie, de la bonne gouvernance et d'un développement intégrale sera pour bientôt. Ce sera un pas de géant pour marquer un saut décisif dans le troisième millénaire. Cette exigence est humaine parce qu'elle est à hauteur d'homme. Elle ne saurait donc être hors de la portée des guinéens.

En tout état de cause, dans l'ensemble les guinéens reconnaissent que depuis la fin des années 1990, l'Etat a fait d'énormes progrès dans la production des textes et dans la mise en place des institutions républicaines<sup>1488</sup>. Mais qu'il s'est très peu préoccupé de la formation des hommes chargés de faire fonctionner ces institutions aussi bien au niveau des salaires qu'à celui de la formation et de la portée du contrôle.

En traitant des rapports entre l'Administration et la politique en Guinée, on s'aperçoit qu'il est plus aisé de parler du passé récent que le présent. Il est inexact de considérer que la donne a changé. On se trouve dans une étape transitoire et l'image s'en trouve brouillée. Bien que la lassitude à l'égard des excès du passé soit perceptible, il n'y a pas de transformation miraculeuse des rapports entre Administration et politique<sup>1489</sup>. L'analyse qui précède montre que les problèmes essentiels existant dans les relations entre politique et Administration en Guinée sont restés inchangés depuis l'indépendance. Ce n'est pas vraiment surprenant

---

<sup>1487</sup> KABA (K.), *L'avenir des droits de l'homme en Afrique à l'aube du XXI siècle*, *Op. cit.*, p. 196.

<sup>1488</sup> La loi N°L/95/021/CTRN du 6 juin 1995 instaure les juridictions suivantes : en matière civile : une Cour suprême, deux Cours d'appel à Conakry et à Kankan, neuf tribunaux de première instance siégeant en fonction collégiale, vingt-cinq tribunaux de paix ; en matière pénale ; la cour d'assise, le tribunal correctionnel, le tribunal de simple police ; juridiction d'exception : le tribunal du travail, le tribunal pour enfants, la Cour de sûreté de l'Etat, le tribunal militaire, la haute cour de justice.

<sup>1489</sup> Les difficultés rencontrées tiennent à la coexistence des deux approches de l'administration qui apparaît à la fois comme ressource clientéliste et comme instrument de mise en œuvre des politiques. Ainsi, toute tentative de changement court-elle le risque d'être désamorcée. SACKO (A.), « L'institution du médiateur : une dynamique du renouveau du contrôle de l'Administration en Guinée », *Op. cit.*, pp. 115-127.

puisque ces mêmes questions sont évoquées depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle dans les études portant sur l'expérience d'autres pays industrialisés ou en voie de développement<sup>1490</sup>.

A défaut de faire face aux vrais problèmes, cette Administration du service public de l'Etat gère un mode de gestion inédit, c'est ce qui est résumé dans une expression badine : « *la débrouillardise* ». Il signifie en fait, « *brouillard de gestion* » qui permet à des individus d'absorber tel un buvard les finances publiques. Cette minorité s'enrichit à travers ce qu'on appelle en privé « *le système* »<sup>1491</sup>. Il s'est donc formé une « *bourgeoisie administrative* »<sup>1492</sup>. Les effets sont : le manque de productivité et le cyclique de crises économique, sociale et politique. L'Administration et le Gouvernement confondus, sont les seules sources de revenu direct ou indirect. L'ensemble du mécanisme favorise *a priori* un militantisme politico-administratif. Les mouvements politiques ne réussissent pas à le récupérer. Clamant l'ineptie des travailleurs au sein de l'Administration, ils n'engagent aucune action de conscientisation vers eux.

Pour d'autres raisons, ces mouvements ne s'occupent pas d'une éducation démocratique progressive des populations guinéennes. C'est pourquoi, la perception qu'ont les populations guinéennes de leur Administration aujourd'hui est, avouons le très négative. Il est aujourd'hui dangereux pour un pays d'être pauvre, militairement faible et administrativement mal contrôlé. Aujourd'hui, le volume et la qualité de l'aide publique au développement sont ils désormais liés à la qualité du système administratif du pays récipiendaire. Les critiques formulées tant par les administrations elles-mêmes que par leurs agents ou leurs usagers sont au cœur du problème de la gestion des ressources humaines. Elles appellent un contrôle en profondeur des méthodes et des pratiques en vigueur dans l'Administration. Les grands changements qui se profilent pour les années à venir invitent les pouvoirs publics à engager des contrôles d'envergure qui appellent souvent des décisions difficiles à prendre face aux nombreuses résistances et aux pratiques archaïques du passé.

---

<sup>1490</sup> Ladipo ADAMOLEKUN, « Evolution des systèmes de fonction publique de carrière en Afrique trois défis : la continuité de l'Etat, une prestation de services efficaces et l'imputabilité », *R.I.S.A.*, vol. 68, n° 3, sept. 2002, pp. 425-443.

<sup>1491</sup> Caricaturé, « le système » est une machine de corruption et de répartition de privilèges. A tous les niveaux hiérarchiques, il permet à des personnes désignées par décret, arrêtés ou simples notes de service d'utiliser les biens publics à leurs propres fins. Les mentalités des individus sont ainsi emprisonnées dans l'acquisition de gains faciles, quasi gratuits. En réalité, le système agit comme un moyen de compensation à la déperdition du bas niveau des revenus dans l'Administration publique. SACKO (A.), « Le contrôle des finances publiques en Guinée, théorie et réalité », *Op. cit.*, pp. 15-37.

<sup>1492</sup> O. Tity FAYE, *Guinée chronique d'une démocratie annoncée*, *Op. cit.* p. 34.

En effet, si « *la Guinée est de retour* », il nous faut absolument une « *génération du concret* <sup>1493</sup> » pour tourner le dos à la mauvaise gestion et rompre avec les méthodes de gouvernement fondées sur le népotisme, le clientélisme et l'affairisme, avec pour corollaire la privatisation de l'Administration <sup>1494</sup>. Il s'agit aussi de substituer le partenariat à la pression <sup>1495</sup>. Le passage d'un régime d'exception à un renouveau démocratique devrait se profiler comme un bond qualitatif. Mais il dépend des hommes qui mènent ce changement, de laisser émerger et s'épanouir le plus d'aspects positifs. Ce que l'on attend de l'Administration, c'est qu'elle soit une institution dynamique et souple, crédible aux yeux des investisseurs, à l'écoute des besoins des populations et de leurs élus, qui apporte un soutien à l'élaboration des politiques gouvernementales. C'est-à-dire l'efficacité et l'efficience de son système de contrôle. Il y a donc plusieurs défis à résoudre : les défis démocratiques, politiques, économiques, sociaux et technologiques.

D'abord, pour les défis démocratiques, l'Administration publique, dont la préoccupation a été récemment définie par DENHARDT comme « *la gestion du changement à la recherche de valeurs sociétales définies publiquement* » <sup>1496</sup>, a beaucoup à faire pour gérer le passage du monopartisme, de l'autoritarisme et du personnalisme au multipartisme qu'à connu la Guinée, à la participation démocratique et à la responsabilité devant le peuple. Il s'agit de hisser dans la pratique, la justice au rang des pouvoirs constitutifs de l'Etat et de lui accorder une considération institutionnelle égale à celle qui entoure l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, la réforme du système judiciaire est la seule réforme capable de briser le cycle infernal d'abus et de « *médiocratie* ». On ne peut plus se contenter de simples retouches sur tel ou tel point particulier. Bien plus, l'un des éléments de cette réforme ne devrait être d'essayer de limiter le nombre des recours par une politique de prévention des recours contentieux. La réforme du contentieux administratif devrait s'insérer dans une réflexion plus large mettant l'accent sur l'intérêt des phases précontentieuses. Il faudrait donc rechercher une

---

<sup>1493</sup> Expression de campagne de Karim WADE le fils du Président sénégalais Abdoulaye Wade. [www.sn24.com](http://www.sn24.com) consulté le 12 octobre 2013.

<sup>1494</sup> Cf. Charles ROBERT DIMI, « La tribu contre l'Etat en Afrique », in *Alternatives Sud*, volume II (1995) 2, p. 149. Il faut noter que dans une période relativement récente, les individus étaient plus riches que l'Etat guinéen pris en otage et avait même disparu.

<sup>1495</sup> A l'égard des partenaires bi et multilatéraux qui souvent exercent la pression sur le Gouvernement suivant l'application de leurs politiques budgétaire, fiscale, économique etc.

<sup>1496</sup> R. B. DENHARDT, , 1990, "Public administration", *thejebstate of the discipline*, in Lynn, N.B. et Aaron Wildavsky, Public Administration. The State of the discipline, Chatham, New Jersey: Chathan House Publishers, Inc. Voir également pour une étude exhaustive, OURZIK Abdelouahed, « Les nouveaux défis de l'administration Dans le contexte nord africain ( cas du Maroc ) », [www.Persée.fr](http://www.Persée.fr), 2003, pp.1-17.

meilleure insertion du contrôle juridictionnel dans un système d'ensemble du contrôle de l'Administration. Pour accompagner les réformes politiques et institutionnelles entreprises tant au niveau national qu'à l'échelon des Collectivités locales, les administrations sont appelées à fournir des services à des populations qui sont plus exigeantes et de plus en plus informées de leurs droits et obligations. Le développement des libertés publiques, la dynamique de la vie politique et associative sont autant de facteurs qui militent en faveur du renouveau du contrôle de l'Administration.

Ensuite, s'agissant des défis politiques, il y a urgence de mettre en place des institutions démocratiques stables de contrôle. A l'instar de l'érection de la Cour des comptes, le Médiateur de la République, l'Institution Nationale Indépendante des Droits Humains, l'adoption d'un nouveau statut qui garantie les magistrats, la garantie de la liberté de la presse... l'Etat doit poursuivre des réformes dynamiques<sup>1497</sup>. En outre, il faut adapter les missions et les structures de contrôle de l'Administration au nouveau rôle de l'Etat. Pour répondre à ces exigences, l'Administration guinéenne doit être conçue sur un modèle qui repose sur une vision de long terme, un souci extrême de la qualité, une vive attention prêtée aux résultats, la souplesse face au changement et un fort attachement aux valeurs fondamentales de la fonction publique. La nécessité de rapprocher davantage l'Administration publique des citoyens appelle des transformations dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Cela passe en premier lieu par une intégration et une rationalisation des services de contrôle au niveau local en vue de raccourcir les délais dans la prestation des services, une répartition équitable des ressources sur le territoire national et une participation plus active des citoyens à la prise des décisions qui les touchent dans leur vie quotidienne.

Enfin, à propos des défis économiques et sociaux, l'Administration guinéenne doit être au cœur du changement. Elle est appelée à agir sur plusieurs fronts à la fois. Face aux contraintes financières croissantes et au fardeau de la dette publique, il lui incombe de faire plus avec moins de ressources dans un environnement économique international où désormais le changement est devenu la règle et la stabilité l'exception. Au-delà des mesures d'ordre législatif et réglementaire qu'il importe de prendre, l'Administration guinéenne doit rendre

---

<sup>1497</sup> Nous espérons qu'à l'avenir, à un renforcement des pouvoirs du future Parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale, la mise en place d'un code des libertés publiques, la suppression du monopole de l'Etat sur l'espace audio-visuel (Radiotélévision).

compte de la gestion et évaluer les performances<sup>1498</sup>. L'Administration est aujourd'hui parfaitement consciente que la rationalisation du système de contrôle est une nécessité. Les changements prévisibles les plus significatifs portent sur les points suivants : disparition progressive de certaines fonctions administratives de contrôle et de suivi ainsi, que de tâches devenues superflues. Chaque organisme, direction ou service relevant de l'Administration publique devrait faire l'objet d'un questionnement systématique pour juger de sa pertinence<sup>1499</sup>. L'Administration guinéenne sans remplacer les acteurs économiques et sociaux, doit être capable de garantir une distribution équitable des ressources entre les groupes sociaux les plus défavorisés afin d'instaurer une société juste et mieux intégrée. Veiller à la protection des droits et libertés des citoyens guinéens, en passant du stade de simple administré pour accéder au rang de citoyen dépositaire de nouveaux droits sera un véritable saut qualitatif qui appellera un changement en profondeur des mentalités, tant du côté des fonctionnaires que des citoyens usagers eux-mêmes<sup>1500</sup>.

Au sujet des enjeux technologiques, les tendances à travers le monde montrent que dans le millénaire que nous vivons, l'intelligence et le savoir seront la principale source de richesse économique des personnes, des entreprises et des sociétés. C'est pourquoi, dans la perspective d'un contrôle efficace, il serait important que l'Administration guinéenne tire le meilleur parti possible des nouvelles technologies de l'information et de leurs applications.

Il s'agit d'une évolution qui relève d'un changement irréversible qu'il convient de s'attacher à piloter. « *Qui ne risque rien n'a rien !* », c'est bien connu. Pour venir à bout des embûches rencontrées sur le chemin d'une bonne gestion, il ne faut pas hésiter pour entreprendre des réformes radicales. Le temps du raccommodage et de l'expectative est révolu. Soustraite au mercantilisme et du clientélisme, la nouvelle Administration publique

---

<sup>1498</sup> Tenir les gestionnaires et les chefs d'administrations comptables des résultats de leur gestion et considérer qu'ils doivent informer le public de leurs réussites comme de leurs échecs sera demain non seulement un moyen de réhabiliter l'Administration guinéenne aux yeux des citoyens mais aussi le procédé qui assurera sa survie et sa capacité d'adaptation.

<sup>1499</sup> Des scénarii de regroupement, de suppression ou de création d'unités administratives devraient être élaborés à la lumière d'un audit à l'échelle du système dont l'objectif serait de vérifier dans quelle mesure un organisme donné répond toujours aux besoins des citoyens, s'il fait double emploi avec une autre entité, si ses fonctions doivent être assurées au niveau central ou local ou être confiées au secteur privé etc.

<sup>1500</sup> Les uns doivent s'interdire de se réfugier dans les comportements régaliens, les seconds doivent sortir de leur attitude passive pour devenir des partenaires à part entière. Cette transformation dans les rapports entre l'administration et le citoyen est à elle seule un défi majeur pour l'Administration guinéenne dans la mesure où elle dépend de leur capacité de promouvoir dans leur quotidien, les valeurs éthiques, l'équité et le respect de la légalité.

guinéenne doit se remettre à la disposition exclusive des citoyens. Elle doit, par ses règles de qualité, par ses obligations de résultats, par son attachement à la promotion des vertus et de l'éthique, être le moteur du développement. A quoi servirait-il en effet, de former des guinéens intègres et compétents, si leur futur milieu de travail ne s'accommode que de la médiocrité ?

Nombreux aujourd'hui sont les guinéens à penser que la véritable richesse du pays, avant les ressources minérales, hydrauliques, agricoles, halieutiques et forestières, c'est la richesse humaine. L'Administration publique qui est un grand employeur se doit, par l'adéquation de ses dynamiques internes, être une structure qui fait éclore le génie créateur des filles et fils de la Nation, au profit du développement de notre pays. Il nous faut l'émergence d'une élite citoyenne qui devra se démarquer de ses prédécesseurs, en se détournant de la logique du « *c'est à notre tour de manger* »<sup>1501</sup>. Il s'agit aussi de bâtir « *une démocratie consensuelle* » capable, selon Michel DOO-KINGUE de mobiliser le peuple massivement pour la réalisation des objectifs sur lesquels une large majorité s'est prononcée ou qui ont pu être négociés entre les différents partis représentés au Parlement<sup>1502</sup>. Un contrôle efficace doit permettre aux guinéens de rompre avec des pratiques contraires au bien être. Il permettra à la Guinée de s'engager sur la voie d'un développement véritable, capable d'élever le niveau de vie des populations. Car il ne sert à rien de clamer *urbi et orbi* que la Guinée est un « *scandale géologique* » si la ressource minière ne peut être transformée en ressource budgétaire publique avec à la clé, une incidence réelle sur le revenu du citoyen. Il ne sert à rien de dire que la « *Guinée est le Château d'eau de l'Afrique* » quand il n'y a pas d'eau dans les robinets pour boire et se laver, quand il n'y a pas d'électricité pour éclairer les rues et les maisons et soutenir le développement industriel.

La situation actuelle de la Guinée appelle ses populations à un véritable sursaut patriotique. Car, c'est sur les débris du moule révolutionnaire que se construira une société démocratique guinéenne. Ainsi, l'amélioration de la gouvernance devrait débiter par une évaluation de l'environnement institutionnel en mettant particulièrement l'accent sur ces

---

<sup>1501</sup> V. Patrick CHABAL et Jean Pascal DALOS, *L'Afrique est partie ! du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999, p. 19.

<sup>1502</sup> Voir Michel DOO-KINGUE, *Quelle démocratie en Afrique ?*, le NEA, Sénégal, 1999, p. 104. Bertrand BADAIE et Pierre BIMBAUM utilisent aussi l'expression de démocratie consensuelle pour désigner un système politique dans lequel « les conflits se règlent à l'amiable, les multiples groupes apaisant leurs différends dans un esprit de concession et de tolérance et non à travers l'application du principe de la majorité ». cf. « Sociologie de l'Etat », Grasset, Paris, 1982, p. 234.

éléments fondamentaux que sont la responsabilité, l'Etat de droit, l'honnêteté et la transparence. L'éclosion observée aujourd'hui d'une société civile qui commence à s'affirmer dans le paysage socio-politique devrait y contribuer de façon significative. Les partis politiques, tous bords confondus, devraient en tirer toutes les conséquences dans une perspective non pas de récupération politicienne, mais d'intégration des aspirations des populations dans leur projet de société.

L'espoir est toute fois permis car, comme le notait Jean Yves CALVES, à propos des régimes politiques africains : « *Le présidentielisme n'est synonyme de régimes fort et stable : le régime est fort et stable que par la personnalité qui se trouve à la barre* »<sup>1503</sup>. Et cet espoir, c'est celui d'un changement ou de la bonne gouvernance, car nous ne pouvons pas demeurer en marge de l'histoire des grandes avancées de notre temps. Le Président de la République, le Professeur Alpha CONDE a dans tous les cas donné le ton « *Guinée is back* »<sup>1504</sup>. C'est, pensons-nous, modestement, la prise en compte combinée de ces facteurs complémentaires qui constituera le levain, la pierre philosophale ou la source vitale de la régénération institutionnelle d'Etat de droit, de nature à protéger l'Administration des avatars pernicieux de sclérose, d'obsolescences ou d'errance.

Dans l'histoire constitutionnelle de la Guinée, la constitution de 2010 marque un tournant réel dans la vie politique du pays dans le sens de la construction d'un Etat de droit et d'un encrage social de la démocratie, et cela en dépit des résistances mentales au changement. Les événements de 2006, 2007 et 2008 consécutifs au délabrement des structures publiques, donc de la déliquescence de l'Etat ont provoqué un électrochoc dans l'opinion guinéenne en faveur d'un nouvel environnement politique, fondé sur la liberté et la participation citoyenne dans le cadre d'un Etat responsable. Cet état d'esprit est présent désormais en Guinée. C'est pourquoi nous sommes d'accord avec le professeur M. T. ZOGBELEMOU que, « *La solution des problèmes guinéens ne réside pas dans une inflation constitutionnelle mais dans les mentalités qui doivent s'ouvrir au changement démocratique* »<sup>1505</sup>.

---

<sup>1503</sup> Cité par Roger Gérard SWARTZENBERG, *Sociologie politique*, 5<sup>e</sup> éd. Montchrestien, Paris, 1998. p. 250.

<sup>1504</sup> Qui signifie que la Guinée est de retour dans le concert dans nations après tant d'années d'incertitudes et de repliement sur soi-même. Dernière phrase prononcée par le Professeur Alpha CONDE Président de la République dans son discours d'investiture au palais du peuple le 23 décembre 2010.

<sup>1505</sup> ZOGBELEMOU (M. T), « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », *Op. cit.* p. 23.

En dernière instance, les résultats de notre recherche pourraient faciliter la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle, des performances de l'Administration, sur l'ensemble du territoire national. Le cas échéant, elle plaide en faveur d'une approche de la réforme du système de contrôle fondé sur la gouvernance. « *Le contrôle de l'Administration, contribution à une bonne gouvernance en Guinée* » doit ainsi refléter la volonté commune de changement de mentalité, pour renforcer le contrôle de l'Administration, dont la mise en œuvre favorisera l'avènement d'une Administration de développement ou une « *Administration du redressement national* ». On ne doit pas se faire trop d'illusions sur les chances de voir se réaliser un jour une telle évolution...mais il n'est pas nécessaire d'espérer pour écrire !

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

# BIBLIOGRAPHIE

## I : OUVRAGES

### A : ETUDES GENERALES

#### 1 : GUINEE

AYISSI, (X), *Parole d'officier Coup d'Etat ou transition démocratique en Guinée*, Panafrika/Silex/Nouvelles du Sud, 2009, 84 p.

BOIRO (Y.) et SECK (C. Y), *La justice en Guinée*, l'Harmattan, 2000, 193 p.

SURET-CANAL (J.), *La République de Guinée*, Paris, édit. Sociales, 1970, 431 p.

CONDE (A.), *La décentralisation en Guinée, une expérience réussie*, l'Harmattan, 2003, 277

DIALLO Hassan II, *La réforme de la justice guinéenne Défis et stratégie*, l'Harmattan 2011, 205 p.

FAYE (O. T.), *Guinée, chronique d'une démocratie annoncée*, Trafford, 2007, 302 p.

GOMEZ (A. R.), *La Guinée peut-elle être changée ?* l'Harmattan, 2009, 203 p.

ZOGBELEMOU (M. T.), *Elections en Guinée Technologie électorale et imbroglio juridique*, l'Harmattan, 2007, 235 p.

#### 2 : AFRIQUE

BADIANE (A.) et autres, *Pauvreté Urbaine et Accès à la justice en Afrique : impasses et alternatives*, l'Harmattan, Paris, 1990, 419 p.

BOCKEL (A.), *Droit administratif*, Dakar N.E.A, 1978, 541p

BRETON (J.M.), *Droit de la fonction publique des Etats d'Afrique francophone*, UREF, EDICEF, 1990, 264 p.

CONAC (G.) et GAUDUSSON (J du B.), *Les Cours Suprêmes en Afrique, la jurisprudence administrative*, Economica, T III, 1988, 340 p.

CONAC (G) (direction de), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, 314 p.

DEGUI-SEGNI (R.), *Droit administratif général*, CRES, Abidjan, 1990, 456 p.

DIOP (M.), *Finances publiques sénégalaise*, NEA, 1997, 271p.

KANTE (B.), *Cours de droit administratif général*, 1996, Université de Conakry, 96 p.

NEMBOT (M.), *Le glas de la fonction publique dans les Etats francophones. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, Paris, l'harmattan, 2000, 345 p.

NGUYEN (Ch. T.), *Finances publiques sénégalaises*, l'Harmattan, 1990, 412 p.

ZOUANKEU (préface de DEBENE (M.), *les grandes décisions de la jurisprudence administrative du Sénégal*, R.I.P.A.S., 1993, 356 p.

SABONO (A.), *République centrafricaine. Recueil des arrêts de la Cour suprême, chambre administrative, Années judiciaires 1982-1995*, Paris, éd. Giraf, 2000, 292 p.

SY (D.), *Droit administratif*, UCAD, CREDILA, 2009, 337 p.

TAY (H.), *l'administration ivoirienne*, Paris, éd. Berger-Levrault, 1974, 92 p.

YONABA (M. S.), *Indépendance de la justice et droits de l'homme, le cas du Burkina Faso*, Ed. Plon, 1997. 265 p.

### **3 : FRANCE ET AUTRES PAYS**

AUBY (J-M.) et autres, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2005, 656 p.

BOUVIER (M) et autres, *Finances publiques*, 7<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., 2004, 675 p.

BRAUD (P.), *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 7<sup>ème</sup> éd., 2004, 684 p.

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 1998, 1251p.

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd. 1999, 850 p.

CHAPUS (R.), *droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., tome 1, 2001, 1427 p

CHAPUS (R.), *droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., tome 2, 2001, 797 p.

CHEVALLIER (J.), *l'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 2010, 158 p.

CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, Paris, Thémis, 2007, 628 p.

CLAISSE (A.) et MEININGER (M-Ch.), *Les politiques de modernisation administrative-constats et projets*, Bruxelles, ISSA, 1997, 534 p.

COLIN (F.), *l'aptitude dans le droit de la fonction publique*, Aix-en-Provence, 2006, 607 p.

DEBBASCH (Ch.), *Science administrative*, Paris, Dalloz, 1980, 815 p.

DEBBASCH (Ch.), *Droit administratif*, Cujas, 2<sup>e</sup> édit. 1971, 509 p.

DEBBASCH (Ch.) et COLIN (F.), *Droit administratif*, 9<sup>ème</sup> éd. Economica, 2010, 683 p.

DEBBASCH (J.C.), RICCI (J.C.), *Contentieux administratif*, Précis Dalloz, 7<sup>ème</sup> éd. 1999, 945 p.

DEBBASCH (Ch.) et COLIN (F.), *Administration publique*, Economica, 6<sup>ème</sup> éd. 2005, 1101 p.

DENQUIERS (J-M.), *science politique*, Paris, PUF, 1985, 459 p

DUPUIS (M.-J.) et GUEDON,( P.C.), *Droit administratif*, A. Colin, 8<sup>e</sup> éd., 2002, 645 p.

EISENMANN (C.), *Centralisation et décentralisation : Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J., 1948, 325 p.

FAVOREU, (L.) et autres, *droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2007, 988 p.

FRIER (P-L.) et PETIT (J.), *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2010, 568 p.

GAUDEMET (P. M.) et MOLINIER (J.), *Finances publiques, budget et trésor*, éd. Montchrestien, 1989, tome I, 567 p.

GAUDEMET (Y.), *Traité de Droit administratif*, L.G.D.J., Tome 1, 16<sup>e</sup> éd., 2001, 899 p.

GICQUEL (J.) et J.-E GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20<sup>e</sup> éd. Montchrestien, 2005, 790 p.

GOW (J.) I et autres, *Introduction à l'administration publique*, Montréal, éd. Gaétan Morin, 1981, 322 p.

LASCOMBES (M.) et VANDENDRIESSCHE (M.), *Les finances publiques*, Dalloz, 1997, 166 p.

LAUBADERE (A. de), et autres, *Droit administratif*, L.G.D.J., (coll. Manuel), 17<sup>e</sup> éd., 2002, 225 p.

MERCIER (J.), *L'action publique*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2002, 518 p.

MESTRE (R.), *le droit du service public*, Paris, éd. Guailino, 2005, 530 p.

MONNIER (M.), *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1992, 518 p.

MORAND-DEVILLIER (J.), *Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 10<sup>ème</sup> éd. 2007, 849 p.

PACTET (P.) et MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Sirey, 2011, 607 p.

PLANTEY, (A.), *La fonction publique, traité général*, éd. Litec, 1991, 705 p.

POUYDESSEAU (J. S.) et autres, *Administration publique*, PUF, 2005, 562 p.

TOUVET (L.), FERSTENBERT (J.), CORNET (C.), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd. 2001, 810 p.

TROTABAS L. et COTTERET J. M. *Droit budgétaire et Comptabilité publique*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 1995, 420 p.

## **B : ETUDES SPECIALES**

### **1 : GUINEE**

DIIOUBATE (B.), *Bonne gouvernance et problématique de la dette en Afrique, le cas de la Guinée*, l'Harmattan, 2011, 287 p.

SAID (M. B.), *Guinéens, adoptons la bonne gouvernance !* l'Harmattan, 2010, 98 p.

## **2 : AFRIQUE**

BRETON (J.M.), *Le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financier dans les pays en voie de développement)*, Bibliothèque Africaine et Malgache, T. XXIX, Paris, L.G.D.J., 1978, 532 p.

DIOP (M.), *L'administration d'Etat au Sénégal*, clairafrique, 2011, 325 p.

GUEYE (A.K.), *Inspection Générale d'Etat d'Afrique, réalités, perspectives et enjeux*, Dakar, éd. Jangal Presse édition, mars 2008, 199 p.

MAGNET (J.), *La cour des comptes*, Levrault, 1965, 236 p.

NDIAYE (A.), *L'Inspection Générale d'Etat du Sénégal origine, évolution, originalité, formes et techniques du contrôle*, Edition africaine du Sénégal, 1993, 273 p.

## **3 : FRANCE ET AUTRES PAYS**

DAMAREY (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, Paris, 2001, 527 p.

DEBBASCH (Ch.), *Institutions et droit administratif, l'action et le contrôle de l'administration*, PUF, 1979, 306 p.

DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris, L.G.D.J., 1993, 645 p.

DI MALTA (P.), *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, Paris, L.G.D.J., 1961, 412 p.

FABRE (J-F), *Le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968, 350 p.

FANACHI (X), *Manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics*, A.G.C.L., 2<sup>ème</sup> éd., La documentation française, 1991, 345 p.

JEGOUZO (Y.), *Le droit à la transparence administrative*, EDCE, 1991, 149 p.

LEVY D., *Aspects généraux du contrôle*, Sirey, ouvrage collectif, traité des sciences administratives, 1988, 599 p.

MEININGER (M-Ch.), *Gouvernance : concept et application*, éd. IISA, 2012, 546 p.

MOLLET (P.), *Le pouvoir hiérarchique dans l'administration française*, Paris, L.G.D.J., 1909, 335 p.

PETIT (S.), *Le contentieux judiciaire de l'administration*, Berger- Levrault, mai 1993, 350 p.

POUILLAUDE (A.), *La bonne gouvernance, dernier né des modèles de développement*, centre d'économie du développement, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 1999, 356 p.

REGOURD (S.), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, L.G.D.J., 1982, 114 p.

SARASSORO (H.), *La corruption des fonctionnaires en Afrique*, Etude droit comparé, éd. Economica, 2009, 230 p.

TIMSIT (G.), *Théorie de l'Administration*, Economica, Paris, 1986, 615 p.

TRUCHET (D.) et ODEN (B.), *La justice administrative*, PUF, Que sais-je ?, 2004, 123 p.

VAN LANG (A.), et autres, *Dictionnaire du Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd. Armand Colin, 2002. 340 p.

WIENER (C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire des Ministres*, Paris, L.G.D.J., 1970, 399 p.

## II : THESES

BADO (L.), *le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays du conseil de l'entente*, thèse, doctorat d'Etat en droit, Université de Bordeaux I, faculté de droit, sciences sociales et politiques, 1981, 437 p.

DIAGNE (M.), *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'administration sénégalaise*, thèse de doctorat en droit, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix en Provence, 20 sept. 1990, 412 p.

DIAGNE (Nd M.), *Les méthodes et les techniques du juge en Droit Administratif sénégalais*, UCAD, juillet 1995, 518 p.

DIOP (M.), *le contrôle de l'administration*, thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1972, 647 p.

FALL (A.B.), *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique francophone*, thèse d'État, Bordeaux, 1994, pp. 169-360.

KANTE (B.), *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, thèse de doctorat, Orléans, 1983, 426 p.

KPENONHOUN (C.F.S.), *Contribution à l'étude du contentieux administratif au Bénin : 1990-2010*, thèse de doctorat en droit public, UCAD, 2012, 554 p.

NGATCHOU (F.), *Le problème de l'Administration dans les pays d'Afrique noire d'expression française*, thèse de droit, Paris II, 1975, 574 p.

ZAKI (M.), *Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, thèse de doctorat en droit, Université des Sciences sociales de Toulouse, janv. 1999, 346 p.

### III : ARTICLES, CHRONIQUES ET CONTRIBUTIONS

#### A : GUINEE

ADAMOLEKUN (L.), « Politics and administration in West Africa: the Guinean model », *Journal of Administration overseas*, vol. VIII, n° 4, 1969, pp. 235-242.

CAMARA (M'B.G.), « Trois décrets présidentiels en moins de 24 heures : le film des événements » [www.kibarou.com](http://www.kibarou.com), 05 avril 2006, pp. 1-10.

CAMARA (S.), « Les mécanismes juridiques et protection des droits de la personne en République Populaire Révolutionnaire de Guinée », *R.J.P.I.C.*, n°1 janv.-mars 1982, pp.147-158.

DIABY (A.), « Quelques observations désobligeantes à propos de l'arrêt de la Cour d'Appel de Conakry du 06 mars 2012 : Boubacar Barry C/Ministère de la justice et des droits de l'Homme », *RSJP-UGLCSC*, n°01, juin 2012, pp. 151-160.

ENGELER (M.), « Guinea in 2008 : the unfinished revolution », *Politique africaine*, n°112, décembre 2008, pp. 87-98.

GOERG (O.), « Conflits au sommet et protestation syndicale : fin de règne sans fin en Guinée », *Le Monde Diplomatique*, avril 2006, pp.15 et s.

KABA (M. M.), « Corruption, criminalité, insécurité et peine de mort en République de Guinée », *le Dauphin*, N° 035 du 10 au 25 avril 2003, pp. 3 et s.

KAKE (A. M.), « Un conflit de compétence au sommet de l'Etat en Guinée », *Initiatives*, n°01, janv.-juin 2008, pp. 105-107.

KEITA (M.), « La corruption au quotidien en Guinée : une vision transversale du phénomène », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.C.*, n°02, juin 2012, pp. 58-67.

KONDE (K.) , KUYU C. et LE ROY (E.), « Demande de justice et accès au droit en Guinée », *Droit et société*, n° 51/52, 2002, pp. 383-393.

LEWIN (A.), « administration et politique dans la Guinée de Sékou Touré, (1958-1984), *R.J.P.I.C.*, n°2, mai-août, 2002, pp. 131-145.

ROY (P.), « La Guinée à l'aube de l'Etat de droit », *Penant*, n°809, mai-sept. 1992, pp.133-240.

SACKO (A.), « L'institution du médiateur : une dynamique du renouveau du contrôle de l'Administration en Guinée », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.C.*, n° 2, juin 2012, pp. 115-127.

SACKO (A.), « L'exercice du pouvoir hiérarchique en Guinée et son évolution jurisprudentielle en France », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.*, n°3, janvier 2013, pp. 35-53.

SACKO (A.), « Le contrôle des finances publiques en Guinée, théorie et réalité », *R.S.J.P./U.G.L.C.S.*, n°4, janvier 2013, pp. 15-37.

SURET- CANALE (J.), « la fin de la chefferie en Guinée », *journal of African history*, vol. VII, 1966, pp. 459, 493.

SYLLA (S.), « Le régime militaire guinéen : un anti-modèle », *R.I.P.A.S.*, janv.-juin 1985, pp.369-410.

ZOGBELEMOU (M. T.), « Un premier Ministre Chef du gouvernement dans le régime de la loi fondamentale de 1990 en Guinée : une curiosité juridique », *Initiatives*, n°01, janv.-juin 2008, pp. 5-24.

ZOGBELEMOU (M.T.), « Cour Suprême de la République de Guinée, chambre constitutionnelle et administrative : Recours pour excès de pouvoirs », *Initiatives*, n°01, janv.-juin 2008, pp. 49-63.

ZOGBELEMOU (M. T), « Constitutionnalisme et droits de l'homme en Afrique noire Francophone », *R.J.P.*, n°1, janvier-mars 2010, pp. 98-130.

ZOGBELEMOU (M. T), « La responsabilité du service public de la justice en Guinée, d'après l'arrêt n°85 du 06 mars 2012 de la Cour d'Appel de Conakry dans l'affaire Boubacar Barry contre Ministère de la justice et des droits de l'homme », *R.S.J.P/U.G.L.C.S.C.*, n°3, 16 juin 2012, pp. 91-108.

ZOGBELEMOU (M. T), « La constitution du 07 mai 2010 (contexte et innovation) », *R.S.J.P/U.G.L.C.S.C.*, août 2013, pp. 1-23.

## **B : AFRIQUE**

ACKA (F. S.), « Un médiateur dans les institutions publiques ivoiriennes : l'organe présidentiel de médiation », », [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docacka.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docacka.pdf), n°1, 2000, pp. 1-40.

ADAMOLEKUN (L.), « Evolution des systèmes de fonction publique de carrière en Afrique trois défis : la continuité de l'Etat, une prestation de services efficace et l'imputabilité », *R.I.S.A.*, vol. 68, n° 3, sept. 2002, pp. 425-443.

ADAMOLEKUN (L.), « Réflexion sur les relations entre politique et administration en Afrique », *R.F.A.P.*, n°88, oct.-déc., 1998, pp. 611-622.

BIGO (D.), « Justice et pouvoir politique. Pouvoir politique et appareil judiciaire en Afrique au Sud du Sahara », in *La justice en Afrique, Afrique contemporaine*, 2002, p.166 et s.

BINYOUM (V. J.), « Bilan de 20 ans de jurisprudence administrative de la Cour Suprême du Cameroun », *Revue Camerounaise de Droit*, série n° 15 et 16, 1978, pp. 44 et s.

BOLOGUN (M. J.), « Les programmes de démocratisation et de développement et la fonction publique africaine : questions résolues ou problèmes naissants », *RISA.*, n°4, 2002, pp. 609-636.

BRETON (J- M.), « Les contrôles de l'activité administrative », in *Droit public congolais* », 1987, pp. 518 et s.

BRETON (J.-M.), « Les contrôles », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, Vol. 1, L'Etat et le Droit Abidjan, Lomé, 1982, pp. 203 et s.

BOCKEL (A.), « Réflexion sur le contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement de l'Afrique de l'Ouest », *Penant*, 1980, pp. 1-33.

BOCKEL (A.), « Le Juge et l'Administration en Afrique noire Francophone, Introduction à l'étude du problème », In *Annales Africaines* 1971-1972 pp. 9-31.

BOCKEL (A.), « Sur la difficile gestation d'un droit administratif sénégalais, Brèves réflexions à partir de quelques décisions rendues en plein contentieux » In *Annales Africaines*, 1973 pp. 137-151.

BOCKEL (A.), « Le juge et l'administration en Afrique noire francophone », *Annales Africaines*, 1973, p. 28 et s.

BOCKEL (A.), « Le contrôle juridictionnel de l'administration », in *les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979, pp. 200 et s.

BOCKEL (A.), « Recherche d'un droit administratif en Afrique Francophone », *Ethiopique*, n° 16 oct. 1978, pp. 65 et s.

COULIBALY (A. A), « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'Etat de droit », *R.J.P.I.C.*, n°1, janv-avr 1999, pp. 3 et s.

DEBENE (M.), « La justice sans juge, d'hier à demain », *Afrique contemporaine*, n° spécial, Documentation française, 1990, pp. 87 et s.

DEGNI-SEGUI (R.), « L'accès à la justice et ses obstacles », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays francophones*, Montréal, Aupelf- Uref, 1994, pp. 241-256

DIA (M.), « Pour une gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique », *Document technique de la Banque Mondiale*, n° 225F, série du Département Technique Afrique, 1993, pp. 1 et s.

DIAGNE (ND. M.), « La contribution du Conseil d'Etat sénégalais à la construction de l'Etat de droit », *Revue administrative* 1999, n° spécial, pp. 81-83

DIOUF (M. S.), « Le sursis à exécution des décisions administratives devant le Conseil d'Etat sénégalais », in *EDJA*, n° 53, avril, mai, juin 2002, pp. 51-56.

DIOKHANE (A.), « Le principe de libre administration des collectivités locales. Obs. sous la décision du conseil constitutionnel sénégalais en date du 11 décembre 2001 », in [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/8docdiokhane.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/8docdiokhane.pdf), 2009, n° 3 le statut du juge en Afrique, pp. 223-242

DOSSOUMON (S.) « Le juge administratif : un cheval de Troie dans l'enceinte administrative ? », *R.B.S.J.P.*, n°11, déc. 1988, pp. 36-43.

DOSSOUMON (S.) « A propos de l'obéissance hiérarchique en cas de mutation », *R.B.S.J.P.*, n°13, déc. 1989, pp. 18-23.

DOSSOUMON (S.), « L'administration le pot de fer aux pieds d'argile ? », *R.B.S.J.P.*, n°114, déc. 1990, pp. 35-40.

FALL (A. B.), « La condition du juge en Afrique : l'exemple du Sénégal », [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docfall.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docfall.pdf), n°3 juin 2003, pp.1-19.

FALL (A. B.), « Réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », in *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997, pp. 421- 441

FALL (I. M.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Revue EDJA* n° 63 octobre-novembre-décembre 2004, pp. 61 et s.

GAUDUSSON (J.), « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, n° 2, 2006, pp. 7-9.

GNIMASSOU (A.), « Le contrôle de performance : outils et contraintes », *R.B.S.J.A.*, n°24, 2011, pp. 91-104.

GOBERONS (A.), « Quelques réflexions sur les difficultés de l'administration publique dans les pays en voie de développement », *Rev. Adam.* 1965. pp. 102 et s.

HOLO (Th.), « Pathologie du secteur public béninois », *R.B.S.J.A.*, n°12, juin 1989, pp. 1-12.

JOHN MAFUNISA (M.), « Le rôle de la société civile dans la promotion de la bonne gouvernance dans la République d'Afrique du Sud » *RISA*, Vol. 70 n°3, sept. 2004, pp. 528 et s.

KAMTO (M.), « La justice africaine entre la tradition et la modernité », *Afrique contemporaine*, n°156, 1990, pp. 109 et s.

KEI BOGUINARD (E.), « Les institutions politiques de la République de la Cote d'Ivoire », *R.I.S.A.*, n° 1, vol. XLIII-1977, pp. 118 et s.

KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Le juge constitutionnel, administratif au Benin et au Gabon ? », *R.D.C.*, n°8, juillet 2008, pp. 552-583.

LIMBIO (E.), « La maladministration Centrafricaine, conséquence de la situation économique politique et sociale », *R.J.P.I.C.*, n°1, Janvier-Avril 2001, pp. 104 et s.

MBACKE (M. M.), « Le contrôle Juridictionnel de l'administration », In *Revue Edja* juillet-août 1987, pp. 34-45.

MBACKE (M. M.), « L'Evaluation du recours pour excès de pouvoir dans la pratique sénégalaise », In *Revue Edja* juillet-août 1987, p. 45 et s

MBAYE (K.), « L'organisation des juridictions », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, tome IV, Dakar-Abidjan-Lomé, NEA, 1982, pp. 23-63.

MOUDOUDOU (P.), « Les tendances dur droit administratif dans les Etats d'Afrique Francophone », *R.J.P.*, n°1, 2010, pp. 43-98.

M'RABET (R.), « Audit et contrôle de gestion du privé au public », in *Méthodes et outils de travail Actes de la rencontre des inspections générales*, les 03 et 04 décembre 1999, pp. 6 20.

NGAIDE (M.), « Le Conseil d'Etat du Sénégal et le principe de l'égal accès des citoyens à un emploi public : a propos de l'arrêt du 29 juin 2000, Association nationale des handicapés moteurs du Sénégal contre Etat du Sénégal (arrêt n°12). », [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docngainde.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3docngainde.pdf), n°3/2003, pp. 193-222.

NGAIDE (M.), « Réflexion sur le droit à l'information administrative au Sénégal », *Revue EDJA*, n°53, avril-mai-juin 2002, pp. 29-76.

NKOU MVONDO (P. R.), «La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone. Etudes des causes du divorce entre la justice et les justiciables », *Penant*, 1997, pp.208-228.

NSAKANI (J.), « Décentralisation congolaise : un processus inachevé », *Revue EDJA* n°80, janvier-février-mars 2009, pp. 37-62.

OURZIK (A.), « Les nouveaux défis de l'administration Dans le contexte nord africain (cas du Maroc) », [www.Persée.fr](http://www.Persée.fr), 2003, pp.1-17.

OURZIK, (A.), « La fonction publique en Afrique : Les nouveaux défis », Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement », *CAFRAD*, Rabat (Maroc), 13-15 décembre 1998, pp. 1-9.

PLANTEY (A.), « Contributions générales sur l'administration de l'Etat africain », in *les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire la vie du droit en Afrique*, 1998, pp.1-23.

SAIDJ (L.) « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *R.F.F.P.*, n°41, 1993, pp. 64-72.

SALL (M.), « Le rôle du médiateur de la République dans la consolidation de l'Etat de droit au Sénégal », *RIPAS*, Dakar, n° 29-30, janv.-déc. 1993, p. 30-53.

SOSSOU AHOUANCA (E.), « Réflexions sur la crise du service public en Afrique de l'Ouest », *R.B.S.J.P.*, n°16, 2006, pp. 43-80.

SY (D.), « l'évolution du droit administratif sénégalais », *Revue EDJA*, n° 67 Trimestriel oct.nov. déc. 2005, pp. 39 et s.

SY (D.), « Le contrôle de l'exécutif par le Conseil d'État », in *L'État de droit et le contrôle de l'exécutif au Sénégal*, UCAD, éd. I.D.H.P., 1996, pp. 108 et s.

SY (D.), « Réflexion sur la création du droit administratif par le juge sénégalais », *Droit sénégalais, Revue de l'association sénégalaise du droit pénal*, janvier-décembre 1994, n° 3-4, pp. 16 et s.

SY (D.), « Le juge sénégalais et la création du droit administratif », in *La création du droit en Afrique*, sous la direction de Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson, karthala, Paris, 1997, pp. 40 et s.

SY (P.M.), « quelques remarques sur l'institution du recours pour excès de pouvoir au Sénégal depuis la création du conseil d'Etat », *EDJA* n° 53, avril, mai, juin 2002, pp. 57-77.

TALL (M.), « La problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique de l'Ouest : l'exemple du Sénégal », in *Les Cahiers de l'Association Ouest Africaine des Hautes Juridictions Francophones*, Colloque international sur la problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique de l'ouest, 2010, pp. 135-143.

TAM (N. Ch.), « Finances publiques procédure pratique d'exécution des dépenses du personnel », *Annales africaines*, 1989-1990-1991, pp. 219 et s.

TIMSIT (G.), « Fonction publique et développement politique, le cas des Etats africains francophones », *R.I.S.A.*, n°1-2, 1971, pp.1-11.

TOURE (M.-Ch.), « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », [www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3doctoure.pdf](http://www.Afrilex.u-bordeaux4.fr/pdf/3doctoure.pdf), 2010, n°4, pp. 150-170.

WODIE (M. F.), « Les attributions de la chambre administrative de la Côte d'Ivoire », *R.J.P.I.C.*, 1968, pp. 66 et s.

YONABA (S.), « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversités », *R.F.F.P.*, n°101, mars 2008, pp.61-77.

YOULOU (Ph.), « l'affaire des 'biens mal acquis' », *R.J.P.*, n°1, janv.-mars 2011, pp. 40-44.

## **C : FRANCE ET AUTRES PAYS**

AIZICOVICI (F.), « Le mérite bouscule la notation des fonctionnaire », *Le monde économie*, 26 février 2002. pp. VII et s.

ALADJIDI (F.) et autres, « Chronique de l'Administration », *R.F.A.P.*, n°105/106, 2003, pp. 235-265

ALIOT. (M.), « Système administratif et peuples d'Afrique », *Bull. LAJ*, n°7 et 8, 1958, pp. 74. et s.

BACQUE (M-H.) et SINTOMER (Y.), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de la recherche urbaine*, n°90, 2010, pp. 148-155.

BARILARI (A.) « Le consentement à l'impôt », *la bibliothèque du citoyen, presses de sciences politiques*, 2000, pp. 21 et s.

BAZY-MALARURIE (C.), « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », *R.F.F.P.*, n°99, sept., 2007, pp.53-62.

BEZIER (L.), « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *R.D.P.*, n° 4, juil.-août 2006, pp. 827-845.

BOLA-NTOTELE (B.), « Introduction à l'étude de l'efficacité des administrations publiques de l'Afrique sud-saharienne », *RISA*, n° 2, 1986, pp. 209 et s.

BOVAIRD (T.) et LOEFFLER (E.), « Evaluation de la qualité de la gouvernance : indicateurs, modèles et méthodologies », *R.I.S.A.*, n°3, 2003, pp. 361-381.

BREWER (B.), « Citoyen ou client ? Le traitement des plaintes dans le secteur public », *R.I.S.A.*, vol.73, n°4, déc. 2007, pp. 605-615.

CAMERON (R.), « numéro spécial sur l'administration publique en Afrique », *R.I.S.A.*, vol.76, n°4, déc. 2010, pp. 635-636.

CAMOUS (D-A.), « Réflexions sur la publicité de l'acte administratif par voie de presse », *R.F.D.A.*, janv.-févr. 2004, pp. 60-79.

CAPDEBOSCQ (G.), « Les rapports publics thématiques de la Cours des Comptes », *R.F.F.P.*, n°99, sept., 2007, pp.25-52.

CARASSUS (D.) et GARDEY (D.), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *R.F.F.P.*, n°107, juin 2009, pp. 101-131.

CHAPEL (Y.), *Le sous-développement administratif*, *RISA*, n°3, 1966, pp. 212 et s.

CHARPENTIER (M.) et GRANDJEAN (Ph.), « Secteur public et contrôle de gestion (pratique, enjeux et limites), *La Revue du Trésor*, n°11, nov. 1998, pp. 649-651.

CHERIGNY (B.), « Essai de réflexion conceptuelle sur les notions de sous administration et de maladministration », *Penant*, n°794, 1987, pp. 241-267.

COLLIN (P.), « Les contrôles financiers de l'Administration », *R.D.P.*, n°215, sept. 2001, pp. 3-6.

COLLIN (P.), « Etendue et limites des pouvoirs de contrôle des comptables publics », *R.A.*, n°322, juil.-août 2001, pp. 363-366.

DELIANCOURT (S.), « Juger l'administration mais aussi administrer », *A.J.D.A.*, 13 juillet 2009, pp.1380-1382.

DELVOYE (J-P.), « Médiateur de la République », in *Médiateur Actualité*, Mars 2009, n°45, pp. 3 et s.

DELAUNAY (B.), « La personnalisation des relations entre l'administration et les citoyens », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 671-673.

DUVAUCHELLE (M.), « L'état des expériences de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les ministères », *Cahier de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°203, juil.-août 2001, pp. 12 et s.

FABRE-ALIBERT (V.), « Le principe d'égal accès aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle », *R.D.P.*, mars-avril 1992, pp 281-586.

FOMBEUR (P.), « Le principe d'impartialité », *R.F.D.A.*, juil.-août 2003, pp. 694-704.

FOMBEURT (P.) et (G. J.), la « normalisation » du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et instructions administratives, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2445 et s.

GERARD, (M. P.) « La justice administrative au service des droits du citoyen », *R.I.S.A.*, n°2, 1992, pp. 263-277.

GILMER (H. J.), « Hiérarchie et services de contrôle », *R.F.A.*, n°5 2009, pp 27 et s.

GINOLHAC (J.), « L'inspection générale de l'administration et l'action administrative », *R.A.*, 2005, p. 29.

GOYARD (C.), « Les aspects administratifs et politiques des contrôles », *R.F.F.P.*, n°56, 1996, pp.27-38.

HAMON (F.), « La réforme de la fonction publique : aménagement du statut ou contractualisation ? », *R.F.F.P.*, n°4, nov. 2008, pp. 51-76.

HEWITT (C.), « du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1995, pp. 109-118.

JAN (P.), « Le citoyen face à l'Etat », *R.D.P.*, n°5, 2006, pp. 1179-1181.

JEAN-PIERRE (D.), « Rémunérer le mérite dans la fonction publique : la grande illusion ou un nouvel espoir ? », *J.C.P. A*, 2004, pp.1738 et s.

JREISAT (J.), « L'administration publique comparée et l'Afrique », *R.I.S.A.*, vol.76, n° 4, déc. 2010, pp. 645-664.

KRISTER STAHLBERG (M.), « La politisation de l'administration publique : réflexion sur le concept, les causes et les conséquences de la politisation », *RISA*, n° 3, 1987, pp. 433 et s.

LECLERC (N.P-G.), « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, mai-juin 2007, pp. 508 et s.

LECLERC (N. P-G.), « quelques remarques sur la montée du contentieux administratif et l'évolution de la juridiction administrative », *Mélanges Claude Lombois, Pulim*, 2004, pp. 497 et s.

MAHIEUX (S.) « La maîtrise des dépenses publiques », *R.F.F.P.*, n°77, mars 2002, pp. 33-46.

MARTIN (S.), « Contrôle *a posteriori* de légalité des actes des collectivités locales », *R.D.P.*, pp. 242 et s.

MARIANO BAENA (D. A), « Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires », *RISA*, n° 1, 1987, pp. 131-132.

MAUCOUR-ISABELLE (A.), « La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée dans la nouvelle ère budgétaire et comptable », *R.F.D.A.*, mars-avril 2006, pp.393-400.

MODERNE (F.), « La sanction administrative », *R.F.D.A.*, mai-juin 2002, pp. 483 et s.

MONNIER (F.) et THUILLIER (G.), « La technique de commandement dans l'administration », *R.A.*, n°330, 2002, pp. 566-579.

MOREAU (J.) « Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 500 et s.

NEMBOT (M.), « Commander n'est légitime que pour servir, le glas des fonctions publiques africaines francophones », *R.A.*, n°297, juin 1997, pp. 326-336.

PACTEAU (B.), « Le contrôle de l'administration, le contrôle par une juridiction administrative, la conception française d'un contentieux administratif », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp.91-105.

PELLETIER (J.), « l'ombudsman et la lutte contre l'exclusion », in *communication au premier congrès mondial des ombudsmans et médiateurs de la francophonie*, Québec, juin 1997, extraits, pp, 2-4.

PETIT (J.), « Les circulaires impératives sont des actes faisant grief », *R.F.D.A.*, mai-juin 2003, pp. 510 et s.

PIVETEAU (D.), « Le droit d'accès aux documents administratifs est-il une garantie fondamentale pour « l'exercice des libertés publiques » au sens de l'article 34 de la constitution ? », *R.F.D.A.*, janv.-fév.2003, pp. 135-140.

POULET-GIBOT LECLERC (N.), « Le pouvoir hiérarchique », *R.F.D.A.*, mai-juin 2007, pp. 437-654.

RIVERO (J.), « existe-t-il un critère de droit administratif », *R.D.P.*, 1953, pp. 279 et s.

RIVERO (J.), « Remarque à propos du pouvoir hiérarchique », *A.J.D.A.*, 1966, pp. 154 et s.

RIVERO (J.) « L'administré face au contrôle contentieux de l'administration », *R.A.*, n° spécial 7, 1999, pp. 218 et s.

RIVERO (J.), « L'administré face au droit administratif », *A.J.D.A.*, 1995, pp. 147 et s.

RIVERO (J.), « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *A.J.D.A.*, 1966, pp.154.

ROUBAN (L.), « La politisation des fonctionnaires en France : obstacle ou nécessité ? », *R.F.A.P.*, n°86, av.-juin 1998, pp. 167-182.

ROUSSET (M.), « L'obligation générale de motivation des décisions administratives individuelles au Maroc : une nouvelle protection pour les administrés », *R.J.P.*, n°3, Juil.-sept. 2003, pp. 337 et s.

SANTINI (A.), « Vers une nouvelle fonction publique », *R.F.F.P.*, n°104, nov.2008, pp. 9-49.

SPANOU (G.), « Les sirènes de la politisation », *R.F.A.P.* n° 86, avril-juin 1998, pp. 243-254.

SARDAN (de O.), « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest », in *Intégration régionale, démocratie et panafricanisme*, CODESRIA, 2007, pp. 117-143.

SCALIA (A.), « Le contrôle de l'administration », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 120 et s..

SEILLER (B.), « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », *AJDA.*, 12 av. 2004, pp. 762-767.

SIEDENTOPF (H.), « Le contrôle de l'administration : existence ou non d'une juridiction spécialisée », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 122-124.

SPANOU (C.), « Les sirènes de la politisation », *R.F.A.P.*, n°86, av.-juin, 1998, pp. 243-254.

STAROSCLAK (J.), « Le caractère interdisciplinaire des recherches sur l'Administration », *R.I.S.A.*, 2009, pp. 57-66.

SOUCRAMANIEN (M. M.), « Le principe d'égalité en matière de fonction publique dans la jurisprudence constitutionnelle », *R.F.D.C.*, n° 18, 1994, pp. 265 et s.

THOMAS (I.), « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », *R.F.D.A.*, mars-avril 2004, pp. 330-345.

THOMPSON (D. F.), « A la recherche d'une responsabilité du contrôle », *R.F.S.P.*, Vol. 58, n°6, décembre 2008, pp. 933-951.

TIMSIT (G.), « La science administrative d'hier à demain...et après demain », *R.D.P.*, 1982, pp. 929 et s.

TJEENK WILLINK (H. D.), « Le contrôle de l'administration : technique, étendue, effectivité du contrôle », *R.A.*, spécial n°3, 2000, pp. 186-188.

TREVES (G.), « Les contrôles administratifs et financiers à l'intérieur de l'administration », *R.F.D.A.*, n°3, 2009, pp. 1-28.

VANDENABEELE (W.), « L'effet médiateur de la satisfaction professionnelle et de l'engagement organisationnel sur la performance déclarée : forte mise en évidence de la relation entre la MSP et la performance », *R.I.S.A.*, vol. 75, n°1, mars 2009, pp. 11-31.

VAREILLE (B.), « La frontière entre le politique et l'Administration », *R.F.P.A.*, n°197, janv. 2001, pp. 1-15.

WIENER (C.), « Du pouvoir réglementaire des Ministres en droit français », *R.F.A.P.*, n°35, 1990, pp. 315-329.

#### **IV : TEXTES JURIDIQUES**

##### **A : TEXTES JURIDIQUES NATIONAUX**

###### **1 : GUINEE**

###### **a : CONSTITUTIONS**

La constitution du 10 novembre 1958 (J.O.R.G., 12 nov. 1958)

La constitution du 14 mai 1982 (J.O.R.G., 15 mai 1982)

Loi Fondamentale du 23 décembre 1990 (J.O.R.G., 25 déc. 1990)

La Constitution du 07 mai 2010 (J.O.R.G., 25 mai 1958)

###### **b : TEXTES LEGISLATIFS**

###### **- Lois organiques**

Loi organique L/91/004 du 23 décembre 1991 portant composition et fonctionnement d'un Conseil Economique et Sociale, (Rép. de Guinée, Rec. des lois organiques du 23 déc. 1991, pp.17-20)

Loi organique L/91/008 du 23 décembre 1991 portant attribution et fonctionnement de la Cour Suprême, (Rép. de Guinée, Rec. des lois organiques du 23 déc. 1991, pp.81-112)

Loi organique L/91/010 du 23 décembre 1991 portant création du Conseil Supérieur de la Magistrature, (Rép. de Guinée, Rec. des lois organiques du 23 déc. 1991, pp.122-126)

Loi organique L/91/011 du 23 décembre 1991 portant statut de la magistrature, (Rép. de Guinée, Rec. des lois organiques du 23 déc. 1991, pp.127-140)

Loi Organique L/91/005/CTRN/ du 23 décembre 1991, portant Conseil National de la communication (Rép. de Guinée, Rec. des lois organiques du 23 déc. 1991, pp.141-150)

Loi organique L/2012/012/CNT du 6 août 2012 relative aux lois de finances, (J.O.R.G., n°3, 10 août 2012)

Loi organique L/CNT/2013 portant statut des magistrats (J.O.R.G., n° 5, 10 juin 2013)

## **- Lois et Ordonnances**

L'ordonnance n°001/PRG/58 du 03 octobre 1958, portant application de la législation antérieure, (J.O.R.G., n°009, 15 août 1984, pp. 82 et s.).

L'ordonnance n°48/PRG du 8 octobre 1959, portant statut général de la fonction publique.

La loi n°50/AN/66 du 28 février 1966 portant création du tribunal spécial pour la répression des fraudes économiques, (J.O.R.G., n°004, 10 mars 1966, pp. 10 et s.).

La loi n°018/AN/73 du 06 juin 1973 portant réorganisation de toutes les institutions judiciaires en République de Guinée, (J.O.R.G., n°006, 10 juin 1973, pp. 3 et s.).

Loi n°053/APN/CP/80 du 9 novembre 1980 portant création du tribunal révolutionnaire suprême qui avait succédé à la Haute Cour de Justice, (J.O.R.G., n°003, 10 nov. 1980, pp. 15 et s.).

L'Ordonnance N°042/PRG/84 du 21 mai 1984, portant réorganisation territoriale de la République de Guinée, (J.O.R.G., n°008, 25 mai 1984, pp. 55 et s.).

L'Ordonnance N°079/PRG/SGG/86 du 25 mars 1986 portant réorganisation territoriale de la République de Guinée et institution des collectivités décentralisées, (J.O.R.G., n°020, 25 mars 1986, pp. 41 et s.).

L'ordonnance n°115/PRG/84 du 11 juillet 1984 modifié par l'ordonnance n°/109/PRG/86 du juillet 1986 portant création sur toute l'étendu du territoire de la République, des juridictions ordinaires ou de droit commun et des juridictions d'exception, (J.O.R.G., n°003, 10 juillet 1986, pp. 33 et s.).

L'ordonnance n°17/PRG/SGG/87, du 23 février 1987, portant principes généraux de la fonction publique, (J.O.R.G., n°004, 25 février 1987, pp. 5 et s.).

L'Ordonnance N°050/PRG/SGG/87 du 19 juin 1987, abrogeant les articles 34 à 38 de l'ordonnance n°079/PRG/86 du 25 mars 1986, portant réorganisation territoriale de la République de Guinée et institution des collectivités décentralisées, (J.O.R.G., n°011, 25 juin 1987, pp. 3 et s.).

L'ordonnance 056/PRG/SGG/88 du 22 décembre 1988, portant institution du code des marchés publics, (J.O.R.G., n°085, 25 déc. 1988, pp. 6 et s.).

L'Ordonnance N°003/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant délimitation de la ville et des Communes de Conakry, (J.O.R.G., n°001, 10 janvier 1989, pp. 55 et s.).

L'ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant organisation et le fonctionnement des communes en République de Guinée, (J.O.R.G., n°019, 25 avril 1990, pp. 22 et s.).

L'ordonnance N°019/PRG/SGG du 21 avril 1990, portant formation, organisation et fonctionnement des communes en République de Guinée, (J.O.R.G., n°019, 25 av. 1990, pp. 30 et s.).

L'ordonnance n°092/PRG/SGG/90 fixant l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée, (J.O.R.G., n°065, 10 oct. 1990, pp. 45 et s.).

L'ordonnance n°91/025/PRG/SGG/91 portant cadre institutionnel des entreprises publiques, (J.O.R.G., n°016, 10 juin 1991, pp. 39 et s.).

L'ordonnance n°91/048/PRG/SGG rectifiant l'article 51 de l'ordonnance n°092/PRG/SGG/90 fixant l'organisation et le fonctionnement des CRD en République de Guinée, (J.O.R.G., n°048, 25 oct. 1984, pp. 74 et s.).

Loi N°L/93/021/CTRN/SGG du 6 mai 1993 portant cadre institutionnel des établissements publics à caractère administratif, (J.O.R.G., n°050, 10 mai 1984, pp. 7 et s.).

Loi L/94/40/CTRN portant réglementation de la concurrence et de la liberté de prix, (J.O.R.G., n°011, 10 juil. 1994, pp. 2 et s.).

Loi N°27/CTRN/ du 18 août 1994, portant création des Régions administratives de la République de Guinée, (J.O.R.G., n°007, 10 sept. 1994, pp. 14 et s.).

Loi L/95/021//CTRN du 6 juin 1995 portant réorganisation de la justice en république de Guinée, modifiée par la loi L/98/014/AN du 16 juin 1998, amendée par le décret n°D/2001/PRG/SGG, du 17 mai 2001, (J.O.R.G., n°089, 10 juin 1995, pp. 88 et s.).

Loi L/97/016/AN du 3 juin 1997 portant code des marchés publics, (J.O.R.G., n°057, 10 juin 1984, pp. 74 et s.).

Loi L/98/036/ AN du 31 décembre 1998 portant Code pénal de la République de Guinée, (J.O.R.G., n°001, 25 10 janv. 1998, pp. 2 et s.).

Loi L/99/037/AN du 31 décembre 1998 portant Code de procédure pénale, (J.O.R.G., n°001, 25 10 janv. 1998, pp. 10 et s.).

Loi L/2001/028/AN du 31 décembre 2001 adoptant et promulguant la loi portant statut général des fonctionnaires, (J.O.R.G., n°001, 25 10 janv. 2001, pp. 4 et s.).

Loi L/2001/029/AN du 31 décembre 2001 portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des structures des services publics, (J.O.R.G., n°001, 25 10 janv. 2001, pp. 15 et s.).

Loi L/2002/21/AN du 20 décembre 2002, ratifiant et promulguant le protocole A/P2/12/01 sur la lutte contre la corruption, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2002, pp. 2 et s.).

Loi L/2002/22/AN du 20 décembre 2002, ratifiant et promulguant le protocole A/SPI/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, Additionnel au Protocole Relatif au Mécanisme

de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2002, pp. 5 et s.).

## **c : TEXTES REGLEMENTAIRES**

### **- Décrets**

Décret 56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services de l'Etat dans les Territoires d'Outre Mer.

Décret 57-239 du 24 février 1957 fixant la liste des offices et établissements publics de l'Etat dans les Territoires d'Outre Mer.

Décret 57-458 du 4 avril 1957 portant réorganisation de l'AOF et de l'AEF.

Décret 57-460 du 4 avril 1957 fixant les attributions des chefs de Territoire, des conseils de Gouvernement et des Assemblées territoriales en AOF et AEF.

Décret N°498/PRG/64 du 19 novembre 1964 créant un tribunal administratif à Conakry et il a été modifié par le décret n°64/PRG/ du 5 mars 1965, (J.O.R.G., n°092 , 25 nov. 1964, pp. 7 et s.).

Décret n°146/PRG/ du 4 juin 1965 portant statut particulier des divers cadres uniques, (J.O.R.G., n°022, 15 juin. 1965, pp. 25 et s.).

Décret 071/PRG/SGG/86 du 28 juin 1986 portant organisation d'un programme spécial de départs volontaires des fonctionnaires, (J.O.R.G., n°009, 10 juil. 1986, pp. 5 et s.).

Décret n°037/PRG/SGG du 23 février 1987 portant réglementation du personnel contractuel de la fonction publique, (J.O.R.G., n°011, 10 fév. 1987, pp. 20 et s.).

Décret n°081/PRG/SGG/87 déterminant les conditions de nomination et les attributions des préfets, des secrétaires généraux de préfecture, des sous-préfets et des sous-préfets adjoints, (J.O.R.G., n°088, 10 août 1987, pp. 74 et s.).

Décret N°D/88/82/PRG/SGG du 10 mars 1988 instituant les Divisions des affaires administratives et financières au sein des départements ministériels, (J.O.R.G., n°009, 25 av. 1988, pp. 69 et s.).

Décret N°004/PRG/SGG/89 du 5 janvier 1989, portant missions et organisation de l'administration préfectorale, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 1989, pp. 12 et s.).

Décret N°068/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de l'économie et des finances, (J.O.R.G., n°033, 10 avril. 1989, pp. 12 et s.).

Décret N°069/PRG/SGG/89 du 23 mars 1989, portant attribution et organisation de la direction préfectorale de l'urbanisme, de l'habitat, des transports et des travaux publics, (J.O.R.G., n°033, 10 avril. 1989, pp. 13 et s.).

Décret N°91/142/PRG/SGG du 24 mai 1991, portant principes généraux d'organisation et de fonctionnement des services communaux en République de Guinée, (J.O.R.G., n°033, 10 avril. 1989, pp. 115 et s.).

Décret n°93/165/PRG/SGG portant attributions et organisation de l'Inspection Générale du Ministère du Plan et des finances, (J.O.R.G., n°008, 10 fév. 1993, p. 2 et s.).

Décret D/93/100/PRG/SGG du 6 mai 1993 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements publics administratifs, (J.O.R.G., n°043, 10 mai. 1993, pp. 39 et s.).

Décret N°94/073/PRG/SGG du 18 août 1994, portant restructuration du gouvernement, (J.O.R.G., n°025, 25 août 1994, pp. 27 et s.).

Décret N°D/95025/PRG/SGG/95 portant mission et organisation de l'administration régionale, (J.O.R.G., n°031, 10 avril. 1995, pp. 12 et s.).

Décret N°D/97/178/PRG/SGG du 13 août 1997 modifiant le décret N°D/88/82/PRG/SGG du 10 mars instituant les Divisions des affaires administratives et financières au sein des départements ministériels, (J.O.R.G., n°065, 10 oct. 1997, p. 147)

Décret N°D/97/256/PRG du 3 novembre 1997 fixant les modalités d'application de la loi portant code des marchés publics, (J.O.R.G., n°095, 25 déc. 1997, p. 102)

Décret N° D/98/035 PRG/SGG du 9 mars 1998 complétant le décret N°D/97/294/PRG/SGG relatif aux pièces justificatives des dépenses publiques, (J.O.R.G., n°019, 10 avril 1998, pp. 18 et s.).

Décret N°D/2000/71/PRG/SGG du 24 août 2000, portant redéfinition des attributions, de l'organisation et du fonctionnement de l'administration et contrôle des grands projets (ACGPMP), (J.O.R.G., n°083, 10 sept. 2000, pp. 18 et s.).

Décret D/2002/108/PRG/SGG portant dispositions générales en matière de recrutement des fonctionnaires, (J.O.R.G., n°013, 25 mai 2002, pp. 6 et s.).

Décret D/2002/109/PRG/SGG fixant les conditions d'organisation du stage probatoire, (J.O.R.G., n°013, 25 mai 2002, pp. 8 et s.).

Décret D/2002/108/PRG/SGG fixant les modalités d'application du statut général des fonctionnaires en matière de positions administratives, (J.O.R.G., n°013, 25 mai 2002, pp. 10 et s.).

Décret D/2002/111/PRG/SGG fixant les modalités de notation et d'avancement des fonctionnaires, (J.O.R.G., n°013, 25 mai 2002, pp. 11 et s.).

Décret N°D/2004/018/PRG/SGG du 08 mars 2004, portant création du Ministère à la présidence chargé du contrôle économique et financier, (J.O.R.G., n°040, 25 mars 2004, pp. 3 et s.).

Décret N°D/2004/49/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> juillet 2004, portant attribution et organisation du Ministère du contrôle économique et financier, (J.O.R.G., n°064, 10 juillet 2004, pp. 16 et s.).

Décret D/2005/09/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars portant application de la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature, (J.O.R.G., n°032, 10 mars 2005, pp. 16 et s.).

Décret N° D/2005/010/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant application de la loi organique sur le statut de la magistrature, (J.O.R.G., n°032, 10 mars 2005, pp. 18 et s.).

Décret D/2005/010/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant application de la loi organique sur le statut de la magistrature, (J.O.R.G., n°032, 10 mars 2005, pp. 20 et s.).

Décret D/2005/012/PRG/SGG du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant création et fonctionnement de la commission d'avancement, (J.O.R.G., n°032, 10 mars 2005, pp. 21 et s.).

Décret D/2005/026/PRG/SGG du 20 avril 2005, portant réglementation des marchés publics des collectivités locales, (J.O.R.G., n°039, 10 mai 2005, pp. 13 et s.).

Décret D/2007/004/PRG/SGG du 31 janvier 2007, portant attribution du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, (J.O.R.G., n°016, 10 fév. 2007, pp. 16 et s.).

Décret N° D/2007/012/PRG/SGG portant nomination d'un premier ministre chef du gouvernement, (J.O.R.G., n°043, 10 avril 2007, pp. 8 et s.).

Décret D/001/PRG/CNDD/SGPRG/2010 en date du 19 janvier 2010 portant nomination d'un premier ministre, chef du Gouvernement d'union nationale de transition, (J.O.R.G., n°032, 10 mars 2010, pp. 16 et s.).

Décret N°D/2010/128/PRG/SGG du 22 juin 2010 portant attribution et organisation du Ministère du Contrôle Economique et des Audits, (J.O.R.G., n°047, 10 juil. 2010, pp. 16 et s.).

Décret D/2010/001/PRG/SGG du 23 décembre 2010 portant nomination du Ministre directeur de cabinet de la présidence de la République, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2010, pp. 2 et s.).

Décret D/2010/002/PRG/SGG du 23 décembre 2010 portant nomination du secrétaire général de la Présidence avec rang de Ministre d'Etat, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2010, pp. 3 et s.).

Décret D/2010/003/PRG/SGG du 24 décembre 2010 portant nomination d'un chef de cabinet civil de la présidence avec rand de ministre (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2010, pp. 23 et s.).

Décret D/2010/016/PRG/SGG du 30 décembre 2010 et D/2011/002/PRG/SGG du 04 janvier 2011, portant nominations de Ministres, (J.O.R.G., n°01, 10 janv. 2010, pp. 26 et s.).

Décret D/2011/029/PRG/SGG portant création et attributions du comité d'Audit, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2011, pp. 30 et s.).

Décret D/2011/031/PRG/SGG portant création d'un haut commissariat chargé de la réforme de l'Etat et la modernisation de l'Administration, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2011, pp. 23 et s.).

Décret D/2011/060/PRG/SGG portant attributions et organisation de la primature, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2011, pp. 48 et s.).

Décret N°D/2011/094/PRG/SGG du 18 mars 2011, portant attributions et organisation du Ministère du Contrôle Economique et financier (J.O.R.G., n°001, 10 avril. 2011, pp. 23 et s.).

Décret D/2011/234/PRG/SGG du 28 février 2011 portant création d'un service unifié de contrôle interne au sein des entités publiques, (J.O.R.G., n°001, 10 janv. 2011, pp. 29 et s.).

Décret D/2012/015/PRG/SGG portant Règlement général de gestion budgétaire et de comptabilité publique, (J.O.R.G., n°065, 10 oct. 2012, pp. 10 et s.).

Décret D/2012/123/PRG/SGG portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation des corps de contrôle auprès du Président de la République, (J.O.R.G., n°001, 25 nov. 2012, pp. 23 et s.).

Décret D/2012/132/PRG/SGG du 12 décembre 2012, portant organisation de la Présidence de la République, (J.O.R.G., n°001, 25 déc. 2012, pp. 3 et s.).

#### **- Arrêtés**

Arrêté 57-233 INT-CAB du 31 décembre 1957 supprimant sur toute l'étendue du territoire de la Guinée française, à compter du 31 décembre 1957, la chefferie de canton dite chefferie traditionnelle (J. O. R.G., du 15 janvier 1958, p. 2)

Arrêté N°94/04273/PRG du 29/09/1994 fixant les procédures d'octroi de la subvention de fonctionnement des universités et instituts d'enseignement supérieur, des attributions et du fonctionnement du contrôle financier et du service administratif, (J.O.R.G., n°0124, 10 fév. 1994, pp. 46 et s.).

Arrêté N°A/97/8868/MEF/SGG du 31 décembre 1997 portant attribution et organisation de la Direction du contrôle financier, (J.O.R.G., n°144, 10 fév. 1997, pp. 73 et s.).

Arrêté N°A/98/5548/MEF/SGG du 22 juillet 1998 définissant les tâches des structures chargées de l'exécution des dépenses publiques, (J.O.R.G., n°0189, 25 fév. 1998, pp. 125 et s.).

Arrêté N°2010/2855/MCEA/CAB/SGG portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'Etat, (J.O.R.G., n°169, 25 sept.. 2010, pp. 57 et s.).

Arrêté A/2011/6866/MEF/CAB portant attribution et organisation de la Direction Nationale du Contrôle financier, (J.O.R.G., n°183, 10 mai. 2011, pp. 102 et s.).

Arrêté conjoint n°A/2012/PRG/SGG fixant le cadre organique de l'office de protection Genre de l'Enfance et des Mœurs, (J.O.R.G., n°109, 10 janv. 2012, pp. 60 et s.).

#### **- Circulaires et Instructions**

Lettre circulaire N°006/MEF/SGG/90 du 15/02/1990 portant, organisation de la comptabilité des Divisions des Affaires Administratives et Financières et Services Administratives et Financiers, (J.O.R.G., n°101, 10 juin. 1990, pp. 73 et s.).

Lettre circulaire N°LC/01/363/MEF/CAB du 31 mars 2001 relative aux règles et procédures d'exécution des dépenses publiques, (J.O.R.G., n°163, 25 juin 2001, pp. 7 et s.).

Lettre circulaire N°LC/01/321/MEF/CAB du 8 mai 2001 relative à la déconcentration budgétaire et à la gestion des crédits délégués, (J.O.R.G., n°014, 10 juil. 2001, pp. 73 et s.).

Lettre circulaire LC/034/CAB/MFP/ du 8 nov.2009 relative à l'interdiction de tout avancement, promotion ou intégration ayant des incidences financières, (J.O.R.G., n°011, 10 nov. 2009, pp. 43 et s.).

### **B : TEXTES JURIDIQUES ETRANGERS**

#### **1 : FRANCE**

Loi française du 14 septembre 1941 portant statut des fonctionnaires, loi n°1941-1245, J.O.F., 15 sept. 1941 [www.wikipedia.org/wiki/categorielloisfrançaises](http://www.wikipedia.org/wiki/categorielloisfrançaises) consulté le 30 octobre 2013.

Loi du 17 juillet 1978, modifiée par celle du 11 juillet 1979, sur le libre accès aux documents administratifs de caractère non nominatif, loi n°1979-1542, J.O.F., 12 juillet 1979, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), consulté le 30 octobre 2013.

Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative en France, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), consulté le 30 octobre 2013.

Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'Administration, loi n°2000-1012, J.O.F., 13 avril 2000.

Loi de programmation pour la justice du 9 sept. 2002, loi n°2002-1138, J.O.F., 10 sept. 2002.

Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, J.O.F., 30 avril. 2004.

Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations, J.O.F., 27 janv. 2005.

Circulaire n°982 relative aux sanctions disciplinaires applicables aux détenus et aux recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives, J.O.F., 10 sept. 2002.

### **3 : SENEGAL**

Constitution du 22 janvier 2001, [www.gouv.sn/IMG/pdf/constitution.pdf](http://www.gouv.sn/IMG/pdf/constitution.pdf), Consulté le 29 octobre 2013.

Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant code des Obligations de l'Administration, J.O.S., 1965, p. 945.

Loi n°99-04 du 29 janvier 1999. [www.gouv.sn\\_loisetreglements](http://www.gouv.sn_loisetreglements), consulté le 29 octobre 2013.

Loi N°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, [www.au-senegal.comm/spip.php](http://www.au-senegal.comm/spip.php), consulté le 29 octobre 2013.

Loi 2001-09 du 15 oct. 2001 portant loi organique relative aux lois de finances, [www.au-senegal.comm/spip.php](http://www.au-senegal.comm/spip.php), consulté le 29 octobre 2013.

Décret n° 82-690 du 07 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics, [www.au-senegal.comm/spip.php](http://www.au-senegal.comm/spip.php), consulté le 29 octobre 2013.

Décret n° 82-691 du 07 septembre 1982 relatif à la commission nationale des contrats de l'administration, [www.au-senegal.comm/spip.php](http://www.au-senegal.comm/spip.php), consulté le 29 octobre 2013.

Décret N°2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la comptabilité publique, [www.au-senegal.comm/spip.php](http://www.au-senegal.comm/spip.php), consulté le 29 octobre 2013.

### **V : JURISPRUDENCES**

#### **A : JURISPRUDENCE GUINEENNE**

CS, n°001/CAC, *Mohamed Taleb Jaffal contre MUH*, du 9/01/2002, Bull. trimestriel, cour suprême, du 6 avril 2002, pp. 96 et s.

CS, n°02/CCA, du 1<sup>er</sup> mai 1993, *Ministère de l'intérieur et de la sécurité C./ Union Nationale pour la Prospérité*, Bull. Trimestriel, cours suprême, n° 2002/ 1, p. 55 et s.

CS, n°05/CCA, *Mme Macauley née Aminata Sylla contre ministère de l'Aménagement du territoire*, Bull. Trimestriel, cours suprême, du 20 novembre 1996, pp. 10 et s.

CS, n°1/CCA, *Ministère de l'urbanisme et de l'habitat C/ Dames Fatou Condé et Aissatou Sylla*, Bull. Trimestriel, cours suprême, du 09 janvier 2002, pp. 66 et s.

CS, n°001/CCA, *Mamadou Saliou Bodié Diallo C/ Titre foncier n°03823/2002/TF*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 18 mai 2007, pp. 23 et s.

CS, n°02/CCA, *N'Fa Ousmane Kébé et Aly Sacko C/ Titre foncier n°02351/2001/TF*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 18 mai 2007, pp. 68 et s.

CS, n°03/CCA, *Héritiers de feu Madeleine Cole C/ Le décret D/2003/100/PRG/SGG*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 18 mai 2007, pp. 90 et s.

CS, n°04/CCA, *Madame Hadja Aissatou Kouyaté C/ Les arrêtés n°98/7862/MUH di 07 oct. 1998 et n°99/5639/MUH du 20 oct. 1999*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 18 mai 2007, pp. 102 et s.

CS, n°05/CCA, *Monsieur Leandre dah Gounon C/ L'arrêté n°2002/6474/MUH du 26 déc. 2002*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 18 mai 2007, pp. 106 et s.

CS, n°07/CCA, *Monsieur Ben Sekou Sylla C/ Arrêté n° 2001/2205/MUH du 24 mai 2001*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 8 juin 2007, pp. 85 et s.

CS, n°09/CCA, *Madame Yakha Soumah C/ Arrêté n° 5365/MUH/CAB du 5 oct. 1999*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 8 juin 2007, pp. 90 et s.

CS, n°10/CCA, *Madame Yvette Béavogui, C/ Les arrêtés n°84/3007/MAUD du 11/06/84, n°99/5917/MUH du 16/11/99 et n°0001/2478/MUH du 12/06/01 du MUH*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 8 juin 2007, pp. 105 et s.

CS, n°12, *Héritiers feu Mamadi Camara C/ Décret n°97/299/PRG du 31/12/1997*, Bull. trimestriel, cour suprême, du 8 juin 2007, pp. 90 et s.

CA, Conakry, n°85 du 6 mars 2012, *Boubacar Barry C/ Ministère de la justice et des droits de l'homme, RSJP-UGLCSC, n°01*, juin 2012, pp. 151-160, note A. DIABY.

TPI Kaloum n°086, 20 mai 2010, *Boubacar Barry contre Ministère de la justice et des droits de l'homme. R.S.J.P/U.G.L.C.S.C., n°3*, 16 juin 2012, pp. 91-108, note M.T ZOGBELEMOU.

## **B : JURISPRUDENCES ETRANGERES**

### **1 : FRANCE**

TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyanne*, Rec. 642

Décision 101 DC « *Conseil des prud'hommes* » du 17 janvier 1979, A.J.D.A., 1979, p. 1725

CE, 13 avril 1881, *Bansais*, Rec. leb. 120

CE 10 février 1905, *Tomaso-Grecco*, GAJA, n°14, p. 82

CE, 4 avril 1914, *Gomel*, Rec. leb. 201

CE, 15 juillet 1915, *Abbé Couvenhes*, Rec. 255

CE, 5 nov ; 1920, *Crabe*, Rec. 189  
CE, 26 déc. 1925, *Rodière*, GAJA, n°41, p. 251  
CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. GAJA, n° 45, p. 281  
CE, 7 février 1936, *Jamart*, GAJA, n°48, p. 300  
CE 10 nov. 1944, Lebon 288, D. 1945. 87. Concl. 6. CHENOT.  
CE 12 nov. 1949 *Yasri*, Lebon 474 .  
*CE, 26 mai 1950, Vouter, Rec. 316*  
C.E., sect. 30 juin 1950, *Massonaud*, Leb. 345.  
CE, sect., 30 juin 1950, *Queralt*, Lebon 413 : D. 1951. Jur. 593, note F. MARION  
CE 28 nov. 1951, *Braun et autres*, Leb. 526  
CE, Ass., 29 janv. 1954, *Institution Notre Dame du Kreiker*, Lebon 64 ; *RFDA*, 1954.  
CE 21 juil. 1955, *Mangot*, Leb. 312.  
CE. Ass. 26 oct. 1956, *Association générale des administrateurs civils*, Lebon 391 : *RDP*, 1956. 1303, concl. C. Mosset : *AJDA* 1956.II. 491.  
CE 31 mai 1961, *Pouzelgues*, Lebon 280 : *AJDA* 1961. 356, chron. J.M. GALABERT et M. GENOT  
CE, 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, Rec. 143  
CE 23 oct. 1962, *Camara*, Leb. 220  
CE, Sect. 11 déc. 1970, *crédit Foncier de France* , Lebon 750. Concl. BERTRAND : D. 1971, jur. 673, note D.  
CE, 2 mars 1973 *Delle Arbousset*, Leb. 477  
CE, Ass., 31 janv. 1976, *Wolf et Exertier*, Leb 386  
CE, sect., 22 avr. 1977, *Pierron*, Leb 384.  
CE, 18 mai 1979, *Menonville*, Leb. 195  
CE, Sect., 4 juin 1982, *Association des administrateurs civils du ministère des affaires culturelles*, Leb 111  
CE 9 nov. 1984, *Brousse*, Rec. 105  
CE, 19 décembre 1986, *Darmon*, Rec., p. 286.  
CE, Sect., 13 juin 1984, *Association Hand-ball cysoing*, Lebon 217 ;  
CE, 29 avril 1987, *Société Kassbohrer-France*, Rec. 382  
CE, 3 fév. 1989, *Compagnie Alitalia*, Rec. 189.  
CE, sect ., 6 juill. 1990, *Mattéi et société Edi*, Rec. 325  
CE, 21 décembre 1990, *amical des anciens élèves de l'ENS de Saint-Claud*, Leb. 512.  
CE, section 9 novembre 1990, *M. Fleret*, req. n° 78012, Rec. 312.

CE., 1<sup>er</sup> oct.1990, *Ministre des P.T.T., M. Nassalluciet autres c/ M. Boureil*, rq. n° 77030, Rec. 502

CE, 13 nov. 1991, *Girer*, Lebon 392 ; dr. Adm. 1991, n°530 ; 11 mars 1994, *Ministre du travail*, Rec. Lebon 626, T. 1219.

CE, 5 avr. 1991, *Mme Imbert Quaretta*, Leb. 740

CE, 15 janv. 1992, *Cherbonnel*, Leb. 179

CE, 2 nov. 1992, *Kherouaa*, Leb. 451

CE, 16 fevr. 1994, *Hayot-J. Laveissière*, Leb. 503

CE, 4 novembre 1994, *département de Sarthe*, Leb. 603

CE, 28 avr.1995, *Potier*, Leb. 743

CE, sect., 10 févr. 1995, *commune de Coudekerque Branche*, leb. 899

CE, Ass. 17 févr. 1995, *Hardouin et Marie*, GAJA, n° 95, p. 683

CE 25 sept. 1995, *Rispal*, Leb. 905

CE, 27 oct. 1995, *Caisse régionale d'assurances maladie de Normandie*, Lebon 983

CE, 30 septembre 1996, *Commune de Grenoble*, Leb, 992

.CE 12 déc. 1997. *Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture*, Lebon 676 ; Dr adm. 1998, chron, 4, concl. J. H. STAHL.

CE 23 févr. 2000, *L'hermite*, Leb. 804

CE, Ass. 28 juin 2002, *circulaire d'application du PACS*, Rec. 636

CE sect. 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*, GAJA, n°110, p. 841

CE, 30 juillet 2003, *Association Avenir de la langue française*, Leb. 835

CE 30 juil. 2003, *Garde des Sceaux C/Remli*, Leb. 702

CE 12 oct. 2006, *Mme Cvallo*, Leb. 803

CE, 4 déc. 2009, *Mme Lavergne*, Leb. 840

CAA Paris 19 déc. 2005, *Boussouar C/Garde des Sceaux*, Leb. 855

TA Bordeaux 24 avr. 2001, *Aouni*, req. n°00877, Leb. 878

TA Lyon, n°24 avr. 2001, *Benadou*, req. N° 963638, Leb. 154

TA Lille 26 févr. 2004, Leb. 164

TA Dijon 28 déc. 2004, req. N° 030463, Leb. 212.

TA Grenoble 25 mai 2005 *Mlle Essakkaki*, Leb. 358

## **2 : SENEGAL**

CE, 29 juin 2000, *Association Nationale des Handicapés Moteurs du Sénégal contre l'Etat du Sénégal* An. Af. 1989-1990-1991 p. 198.

CS, 5 juillet 1961, *Doudou Kane*, GDJAS, n°XI, pp. 127.

CS, *Ibrahima Saydou Ndao*, 26 mai 1965, AA. 1973 280, GDJAS n°XIV

CS, 23 nov 1966, *Abdel Kader Ndiye*, An. Af. 1989-1990-1991, p. 98.

CS, 27 oct. 1993, *Seydou Mamadou Diarra*, Bull. n° 2, p. 26

CS, 25 mars, 1996, *Samba Ndoukoumane Gueye contre Etat du Sénégal*, GDJAS, n°XXV

CA, arrêt n°352 du 27 juillet 1979, *Sebatou N'Dour c/ l'Etat Sénégalais*, RIPAS, n°2 oct-déc. 1981, p. 411 ; An. Af. 1989-1990-1991, note D. SY.

TA, 7 avril 1981, *Cheikh Anta Diop*, GDJAS, n° IX, p. 50.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	1
I : LA PRECISION DES TERMES DU SUJET.....	3
A : La notion de contrôle et les types de contrôle.....	3
B : La notion d'Administration.....	7
C : Le concept de bonne gouvernance.....	12
II : L'ADMINISTRATION GUINEENNE.....	14
A : Bref aperçu historique.....	14
B : Les considérations actuelles sur l'Administration guinéenne.....	22
III : LA PROBLEMATIQUE DU CONTROLE DE L'ADMINISTRATION GUINEENNE	24
IV : INTERET DU SUJET.....	29
A : Un intérêt théorique tout particulier.....	30
B : Un intérêt pratique et d'actualité.....	32
V : CHOIX METHODOLOGIQUES.....	36
A : Le cadre de l'étude.....	36
1 : Le cadre spatial.....	36
2 : Le cadre temporel.....	37
B : Les instruments d'analyse.....	38
1 : L'approche systémique.....	38
2 : L'approche interdisciplinaire.....	41
a : L'approche juridique.....	41
b : L'approche managériale et l'analyse de la science politique.....	43
PREMIERE PARTIE :.....	46
ORGANISATION ET MODALITES DU CONTROLE.....	46
TITRE I : LE DISPOSITIF INTERNE DU CONTROLE.....	48
CHAPITRE I : LE CONTROLE ADMINISTRATIF GENERAL.....	49
SECTION I : LE CONTROLE HIERARCHIQUE.....	49
Paragraphe I : La conception classique du pouvoir hiérarchique en Guinée.....	50
A : Une compétence d'organisation et de fonctionnement du service public.....	50
B : Une technique de commandement dans l'Administration.....	53
Paragraphe II : Les autorités titulaires du pouvoir hiérarchique en Guinée.....	59
A : Le bicéphalisme administratif au sommet.....	60
1 : Les compétences administratives du Président de la République.....	60

2 : Les compétences administratives du Premier Ministre, Chef du Gouvernement .....	67
B : Les attributions administratives des membres du Gouvernement .....	69
1 : Le Ministre, Chef de son administration .....	70
2 : Les actions de coordination et de contrôle .....	72
C : Le Secrétaire Général du Gouvernement .....	79
D : L'articulation des compétences entre les autorités administratives déconcentrées.....	80
1 : L'organisation hiérarchique dans l'administration déconcentrée .....	80
2 : Les techniques de coordination et de contrôle .....	83
<b>SECTION II : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER.....</b>	<b>86</b>
Paragraphe I : Le processus du contrôle administratif et financier .....	86
A : La phase administrative du contrôle.....	86
B : La phase comptable du contrôle .....	88
C : Les contrôles du contrôleur financier .....	90
Paragraphe II : La superposition des institutions internes de contrôle administratif et financier .....	93
A : L'éventail des structures classiques de contrôle .....	93
1 : L'Inspection Générale d'Etat (IGE).....	93
2 : L'Administration et Contrôle des Grands Projets et des Marchés Publics (A.C.G.P.M.P.).....	98
3 : L'Agence Nationale de Lutte contre la Corruption et de Promotion de la Bonne Gouvernance (ANCLPG).....	100
4 : L'Inspection Générale de l'Administration Publique (IGAP) .....	101
5 : Les services du contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).....	102
6 : Les Inspections Ministérielles.....	106
B : Les nouvelles structures de contrôle.....	108
1 : Le Service Unifié de Contrôle Interne au sein des Entités Publiques.....	108
2 : Le Comité d'Audit à la Présidence de la République .....	109
<b>CHAPITRE II : LES CONTROLES ADMINISTRATIFS SPECIFIQUES.....</b>	<b>110</b>
<b>SECTION I : DE L'ALLEGEMENT DE LA TUTELLE A LA NAISSANCE DU CONTROLE DE LA LEGALITE.....</b>	<b>111</b>
Paragraphe I : L'avènement d'un contexte démocratique favorable au contrôle de légalité .	111
A : Une évolution institutionnelle et normative .....	112
1 : Une évolution juridique progressive et générale depuis 1986 .....	112
2 : Une décentralisation qui touche l'essentiel du territoire national.....	114
a : La décentralisation de la ville Capitale Conakry.....	114

b : La décentralisation dans les villes de l'intérieur : (Communes urbaines) .....	115
c : La décentralisation en milieu rural .....	117
B : Les réformes actuelles fondamentales .....	118
Paragraphe II : Le contrôle de la légalité sur les collectivités locales.....	120
A: Le contrôle administratif de la légalité.....	120
B : Les contrôles financier et technique .....	129
SECTION II : LE MAINTIEN DU CONTROLE DE TUTELLE SUR LES	
ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS .....	133
Paragraphe I : Les organes de gestion et de contrôle .....	133
A : L'organe délibérant : le CA.....	134
B : L'organe de direction .....	136
C : Le cadre général de contrôle de la gestion administrative et financière.....	137
Paragraphe II : La dualité de la tutelle ministérielle .....	139
A : La tutelle administrative.....	139
B : La tutelle financière .....	141
1 : Les contrôles <i>a priori</i> et périodique .....	141
2 : Le contrôle <i>a posteriori</i> .....	143
CONCLUSION DU TITRE I.....	145
TITRE II : LE DISPOSITIF EXTERNE DU CONTROLE .....	146
CHAPITRE I : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL .....	146
SECTION I : LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR SUPREME .....	146
Paragraphe I : Les attributions administratives de la Cour suprême.....	147
A : La compétence exclusive en matière de recours pour excès de pouvoir.....	147
B : La compétence de droit commun dans les autres matières administratives .....	149
Paragraphe II : Les attributions financières de la Cour suprême en matière de contrôle.....	150
A : Le contrôle de la régularité des comptes .....	150
B : Les fonctions administratives de gestion et des finances .....	155
SECTION II : LE CONTROLE DE LA LEGALITE PAR LES JURIDICTIONS DE DROIT	
COMMUN .....	158
Paragraphe I : L'organisation des compétences administratives des juridictions de droit	
commun.....	158
A : Les compétences administratives du Tribunal de Première Instance.....	159
B : Les compétences administratives de la Cour d'appel.....	162
Paragraphe II : Le contrôle des actes locaux.....	163

A : Un contrôle dépendant largement de la volonté du représentant de l'Etat.....	163
B : La spécificité du déferé en droit guinéen .....	167
CHAPITRE II : LE CONTROLE EXTERNE, UN CONTROLE EN RENOVATION .....	170
SECTION I : L'INSTITUTION DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, UNE DYNAMIQUE DANS LA PROTECTION DES DROITS DES ADMINISTRES.....	170
Paragraphe I : La consécration récente d'une institution aux origines lointaines.....	171
A : Une réponse à la crise des mécanismes de contrôle classique .....	172
B : Une institution adaptée et complémentaire au système classique .....	175
Paragraphe II : Le médiateur guinéen, un organe constitutionnel de contrôle externe .....	178
A : La garantie statutaire du Médiateur guinéen .....	178
B : Les missions de contrôle du médiateur .....	180
SECTION II : L'EMANCIPATION INSTITUTIONNELLE DE LA COUR DES COMPTES, UN GARANT DE LA BONNE GOUVERNANCE FINANCIERE.....	183
Paragraphe I : La nécessaire création de la cour des comptes.....	184
A : Une évolution institutionnelle de la Chambre des comptes .....	184
B : Une démarche qui s'inscrit dans la performance financière.....	186
Paragraphe II : Un acteur majeur dans la promotion de la bonne gouvernance financière....	189
A : Les attributions juridictionnelle et consultative essentielles .....	189
B : La déclaration des biens, une protection majeure des deniers publics .....	192
CONCLUSION DU TITRE II .....	194
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	195
DEUXIEME PARTIE : .....	196
L'ANALYSE DE L'EFFICACITE DU CONTROLE DE L'ADMINISTRATION EN GUINEE .....	196
TITRE I : LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION, UN CONTROLE A EFFICACITE LIMITEE.....	198
CHAPITRE I : LES RESULTATS GENERALEMENT DECEVANTS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.....	198
SECTION I : LE MARASME GENERALISE DU CONTROLE ADMINISTRATIF.....	199
Paragraphe I : Le manque d'objectivité du contrôle dans la gestion de la carrière des agents publics .....	199
A : Le début de la carrière : le recrutement et le stage en désordre .....	200
B : Le déroulement de la carrière au détriment de la compétence et de l'efficacité .....	205
1 : Les nominations et promotions non rationalisées .....	205

2 : La dévalorisation de la notation et de l'avancement.....	210
3 : La question de la retraite.....	217
Paragraphe II : Les carences relatives aux pouvoirs d'instruction et d'organisation du service public.....	219
Paragraphe III : Le contrôle de la légalité des actes locaux, un contrôle diversement exercé.....	228
A : Les séquelles de la centralisation.....	229
B : Un de contrôle de la légalité réduit à la dissolution et à la concertation.....	233
SECTION II : LA LETHARGIE DU CONTENTIEUX ET DE L'ETAT DE DROIT.....	236
Paragraphe I : Le contentieux en manque d'épanouissement.....	237
A : Les données quantitatives.....	237
B : Les données qualitatives.....	239
Paragraphe II : La conception restrictive de la matière administrative empreinte de l'étiollement du contentieux administratif.....	245
A : Le formalisme excessif et les difficultés dues à la nature des recours.....	246
B : Les incertitudes qui affectent la procédure du sursis à exécution.....	255
CHAPITRE II : LA FAIBLE PERFORMANCE DU CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER.....	259
SECTION I : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER INTERNE, UN CONTROLE INSUFFISANT.....	260
Paragraphe I : Les données objectives de l'insuffisance du contrôle.....	260
A : La faiblesse du contrôle.....	261
B : L'inadaptation du contrôle.....	266
Paragraphe II : Les données subjectives du contrôle.....	270
A : Les difficultés d'ordre politique et administratif.....	271
B : Le manque de motivation des agents de contrôle.....	276
SECTION II : LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER EXTERNE, UN CONTROLE INOPERANT.....	278
Paragraphe I : L'existence théorique du contrôle juridictionnel des finances publiques.....	279
A : Une chambre des comptes aux décisions introuvables.....	279
B : La marginalisation de la chambre des comptes au sein de la Cour suprême.....	280
Paragraphe II : Le Médiateur de la République, une autorité dépourvue d'un pouvoir <i>stricto sensu</i> .....	283
A : Une magistrature d'influence.....	283
B : Les dysfonctionnements actuels.....	286

CONCLUSION DU TITRE I.....	288
TITRE II : LES FACTEURS EXPLICATIFS DU MANQUE D'EFFICACITE DU CONTROLE.....	289
CHAPITRE I : L'ASSIMILATION LIMITEE DE LA TRADITION ETATIQUE .....	290
SECTION I : LA DENATURATION DES REGLES DE FONCTIONNEMENT .....	290
Paragraphe I : Les obstacles administratifs et juridiques .....	291
A : Les problèmes structurels de l'optimisation et de la capacité des organes de contrôle ...	291
B : La concentration des pouvoirs de contrôle et la défiance à l'égard des principes .....	295
C : Des crises professionnelles et d'éthique du service public .....	297
Paragraphe II : Une administration essentiellement secrète et partiale.....	302
A : Les difficultés d'accès des usagers au service public .....	303
B : Le manque de transparence et de neutralité .....	304
C : La sacralisation des documents administratifs .....	306
SECTION II : L'IMPORTANCE DES OBSTACLES SOCIO-ECONOMIQUES.....	308
Paragraphe I : La crise de crédibilité.....	309
A : L'importance de la personnalisation .....	309
B : La survivance des pratiques corruptives et la culture de l'impunité .....	310
C : L'ampleur de la course aux intérêts privés.....	315
Paragraphe II : La sous administration.....	320
A : Les obstacles à la gouvernance concertée .....	321
B : La conception erronée du fait administratif.....	323
1 : Des comportements délégitimant les agents publics et l'impact de la solidarité traditionnelle.....	323
2 : Une propension pour le sacré.....	326
CHAPITRE II : LES FACTEURS DELEGITIMANT LES INSTITUTIONS EXTERNES DE CONTROLE.....	328
SECTION I : L'EXERCICE ALEATOIRE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.....	329
Paragraphe I : De l'unification juridictionnelle à la marginalisation du contentieux .....	329
A: Le caractère instable et embryonnaire de l'organisation juridictionnelle .....	329
B : Les attributions cumulatives juridictionnelles des magistrats guinéens.....	333
Paragraphe II : Les difficultés inhérentes au contrôle juridictionnel .....	334
A : La justice, un service public détourné.....	335
B : La persistance des modes traditionnels de règlement des conflits .....	341
B : Les problèmes d'accès au droit et à la justice .....	345

SECTION II : LES INFLUENCES POLITIQUES ET L'AUTORITARISME

GOUVERNEMENTAL .....	347
Paragraphe I : les empreintes de la politique et de l'exécutif.....	348
A : La forte imbrication entre Administration et Politique .....	348
B : la politisation et la dépendance de la justice .....	353
Paragraphe II : La banalisation de l'Etat de droit.....	359
A : Les séquelles de la longue durée autoritaire et des violences politiques .....	360
B : L'imperfection des voies d'exécution et d'effectivité de l'Etat de droit.....	364
CONCLUSION DU TITRE II .....	368
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	368
CONCLUSION GENERALE.....	370
BIBLIOGRAPHIE .....	381
TABLE DES MATIERES .....	409

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE