

DECOUPAGE TERRITORIAL ET LA GESTION ADMINISTRATIVE EN GUINEE A L'EPREUVE DE LA REFORME DU 20 AOUT 2026 : ETUDE DE DROIT COMPARE

Dr IBRAHIMA DIALLO

Enseignant chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politique de l'Université Général
Lansana Conte de Sonfonia Conakry

INTRODUCTION

Le 20 août 2026, une série de décrets présidentiels lus à la télévision nationale a modifié la carte administrative de la République de Guinée dans des proportions inédites depuis la refondation du maillage territorial opérée au début des années quatre-vingt-dix. Deux préfectures, Beyla et Siguiri, ont été érigées en régions administratives ; onze sous-préfectures ont été érigées en préfectures¹. Le pays passe ainsi de huit à dix régions et de trente-trois à quarante-quatre préfectures.

La réforme intervient dans un contexte institutionnel renouvelé, dont il importe cependant de mesurer exactement la nouveauté. La Constitution du 26 septembre 2025² organise le territoire selon un dualisme entre circonscriptions territoriales et collectivités décentralisées ; mais ce dualisme n'est pas de son invention : il figurait déjà, en termes très proches, dans la Constitution du 7 mai 2010 et dans celle du 22 mars 2020³. La véritable innovation de 2025 est ailleurs : elle réside dans l'institution d'un Parlement bicaméral dont la chambre haute est élue, pour les deux tiers de ses membres, par un corps électoral composé des conseillers régionaux et communaux, et dans la soumission de toute création d'entité territoriale à l'avis préalable d'un organe constitutionnel statuant sur critères.

Le découpage territorial n'est donc plus, en Guinée, une pure question d'organisation administrative : il commande la composition d'une assemblée parlementaire, la répartition des dotations financières et l'exercice de compétences transférées. La carte administrative est devenue une donnée constitutionnelle. Le débat public s'est pourtant concentré sur l'opportunité politique et sur le coût de la réforme — alourdissement des charges en période d'austérité, éviction de localités revendiquant depuis plus d'une décennie le statut préfectoral, absence d'infrastructures d'accueil dans les nouveaux chefs-lieux⁴. Ces observations sont pertinentes ; elles ne sont pas de nature juridique.

¹ Les onze nouvelles préfectures sont Kamsar, rattachée à la région de Boké ; Timbo, rattachée à la région de Mamou ; Tokounou, Dialakoro et Sabadou-Baranama, rattachées à la région de Kankan ; Doko, Siguirini et Kintinian, rattachées à la nouvelle région de Siguiri ; Sinko, Kouankan et Karala, rattachées à la nouvelle région de Beyla. Les numéros des décrets n'avaient pas été rendus publics à la date de rédaction de la présente étude.

² Constitution de la République de Guinée, approuvée par référendum le 21 septembre 2025 et promulguée le 26 septembre 2025.

³ Constitution du 7 mai 2010, articles 134 et 135 ; Constitution du 22 mars 2020, articles 144 et 145.

⁴ Ces critiques ont été formulées dans le débat guinéen au lendemain de la réforme, en relevant que la création simultanée de treize entités impliquait la nomination de préfets, de sous-préfets et de directeurs préfectoraux et régionaux, ainsi que la constitution des budgets de fonctionnement correspondants.

Les questions de droit sont pourtant nombreuses. Qualification des actes d'abord : les décrets ont-ils créé des circonscriptions territoriales, des collectivités décentralisées, ou les unes et les autres ? Compétence ensuite : le pouvoir réglementaire pouvait-il procéder seul ? Procédure encore : la Constitution subordonne toute initiative de création de circonscriptions à l'avis préalable d'un organe dont l'installation n'est pas acquise. Critères enfin : le texte fondamental énonce des exigences de viabilité économique et d'homogénéité dont le respect est susceptible d'être contrôlé.

Une cinquième question traverse l'ensemble : celle de la soutenabilité du maillage. Multiplier les circonscriptions rapproche l'administration des administrés, objectif légitime ; mais chaque circonscription nouvelle suppose des agents, des locaux, des budgets de fonctionnement et des transferts financiers. Le rapprochement a un prix, et sa soutenabilité ne se pose pas seulement en opportunité : elle se pose en droit, dès lors que la Constitution impose que tout transfert de compétences soit accompagné de ressources équivalentes. L'étude comparée s'impose alors, les droits nationaux ayant élaboré des techniques d'encadrement contrastées : rigidité constitutionnelle au Nigeria, garanties financières constitutionnalisées au Kenya, consultation obligatoire des populations en Europe, procédure législative en France, au Sénégal et en Côte d'Ivoire. La Guinée se situe, sur ce spectre, du côté de la plus grande souplesse.

La problématique de la présente étude peut dès lors être formulée ainsi : la réforme territoriale du 20 août 2026 satisfait-elle aux exigences de compétence, de procédure et de fond que la Constitution du 26 septembre 2025 impose désormais à la modification de la carte administrative, et quels enseignements le droit comparé offre-t-il pour l'encadrement d'un exercice dont les incidences dépassent largement l'administration du territoire ?

La démarche se déploiera en deux temps. Il conviendra d'abord d'analyser l'architecture territoriale guinéenne et la qualification juridique de la réforme, en confrontant les décrets aux conditions posées par le texte constitutionnel (I). Il faudra ensuite examiner la gestion administrative du territoire au miroir du droit comparé, en étudiant les procédures de modification des limites territoriales et l'équation financière et représentative du maillage (II).

I : L'ARCHITECTURE TERRITORIALE ET LA QUALIFICATION JURIDIQUE DE LA REFORME

L'analyse suppose de restituer d'abord la construction historique du maillage guinéen, puis d'exposer le dualisme que la Constitution de 2025 a consacré, avant de confronter les décrets du 20 août 2026 aux conditions de légalité qui en découlent.

A – Le dualisme de la circonscription et de la collectivité

L'organisation territoriale guinéenne s'est construite par sédimentation, en trois séquences dont chacune a laissé des traces dans le droit positif.

1. La sédimentation historique du maillage guinéen

La première séquence est celle de l'Etat post-indépendance, où le maillage était conçu comme un instrument de commandement : régions et arrondissements dirigés par des responsables nommés, exerçant une autorité générale sur les services de l'Etat et sur les populations. La distinction entre administration du territoire et représentation des habitants n'y avait aucune portée, les organes locaux procédant de la même logique de transmission des décisions centrales.

La deuxième séquence s'ouvre à la fin des années quatre-vingt avec une série d'ordonnances posant les bases d'une décentralisation véritable⁵. La Loi fondamentale du 23 décembre 1990 l'a consolidée en disposant que les collectivités locales sont les communes urbaines et les communautés rurales de développement, dont la création et le fonctionnement relèvent du domaine de la loi, et en consacrant leur libre administration par des conseils élus sous le contrôle d'un délégué de l'Etat⁶.

La troisième séquence est celle de la codification : un code des collectivités locales adopté en 2006, entièrement révisé par la loi du 26 mai 2017⁷, complété par une architecture financière dont la pièce maîtresse est l'agence nationale de financement des collectivités locales, chargée de mobiliser les ressources du fonds national de développement local et de collecter les dotations sectorielles affectées aux compétences transférées⁸.

De cette sédimentation résulte une distinction que le code a formulée avec netteté. La décentralisation territoriale y est définie comme le système d'administration permettant à des groupements humains géographiquement localisés, dotés de la personnalité juridique, de s'administrer sous le contrôle de l'Etat par des autorités élues⁹. Les collectivités locales, dotées de la personnalité morale, d'autorités propres et de ressources, sont créées, modifiées, fusionnées, scindées ou supprimées par la loi¹⁰. Le législateur a même pris soin de préciser que le contenu des projets de loi portant création ou modification de collectivités n'est en aucune façon limité par la réglementation en vigueur portant sur le découpage des circonscriptions territoriales¹¹ : la carte des collectivités et celle des circonscriptions sont, en droit, indépendantes l'une de l'autre.

Cette précision exprime une idée forte : découpage administratif de l'Etat et carte des collectivités autonomes procèdent de deux logiques distinctes — efficacité du service public d'un côté, représentation des habitants de l'autre. Leur coïncidence géographique est commode ; elle n'est ni nécessaire ni exigée.

A cette sédimentation législative s'est superposée une sédimentation constitutionnelle qu'il est indispensable de restituer, faute de quoi la réforme de 2026 serait créditée d'une nouveauté qui n'est pas la sienne. La Constitution du 7 mai 2010 énonçait déjà l'essentiel du dispositif actuel : organisation territoriale constituée par les circonscriptions territoriales et les collectivités locales, ces dernières étant les régions, les communes urbaines et les communautés rurales ; création des circonscriptions relevant du domaine réglementaire et celle des collectivités du domaine de la loi ; libre administration par des conseils élus sous le contrôle d'un délégué de

⁵ Ordonnance n° 004/PRG/89 du 5 janvier 1989 portant délimitation de la ville et des communes de Conakry ; ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant organisation et fonctionnement des communes ; ordonnance n° 091/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990 portant régime financier et fiscal des communautés rurales de développement.

⁶ Loi fondamentale du 23 décembre 1990, articles 88 et 89, dans leur rédaction issue de la révision approuvée par le référendum du 11 septembre 2001.

⁷ Loi L/2017/040/AN du 26 mai 2017 portant code révisé des collectivités locales de la République de Guinée, promulguée par le décret D/2017/197/PRG/SGG du 28 juillet 2017.

⁸ L'Agence nationale de financement des collectivités locales, établissement public à caractère administratif, a été créée par décret en 2017 sur le fondement de l'article 22 de la loi de finances pour 2016. L'orientation d'ensemble procède de la lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local, adoptée par le décret D/2012/042/PRG/SGG du 28 mars 2012.

⁹ Code des collectivités locales, article 1er.

¹⁰ Code des collectivités locales, articles 2 et 16.

¹¹ Code des collectivités locales, article 25.

l'Etat ; renvoi à la loi de l'organisation de la décentralisation par le transfert de compétences, de ressources et de moyens¹².

Un détail de ce texte mérite une attention particulière : en 2010, la région était une collectivité locale, mais elle ne figurait pas parmi les circonscriptions territoriales, limitées aux préfectures et aux sous-préfectures. Sous l'empire de cette Constitution, l'érection d'une préfecture en région administrative par voie de décret aurait été juridiquement délicate, la catégorie constitutionnelle correspondante n'existant pas.

C'est la Constitution du 22 mars 2020 qui a levé cet obstacle, en rangeant expressément les régions parmi les circonscriptions administratives tout en les maintenant parmi les collectivités locales avec les communes urbaines et les communes rurales, et en conservant la répartition entre domaine réglementaire et domaine de la loi¹³. Elle a du même mouvement substitué la commune rurale à la communauté rurale de développement, achevant la communalisation intégrale. Le pouvoir dont les décrets du 20 août 2026 font usage existe donc, dans sa forme actuelle, depuis 2020.

2. Ce que la Constitution du 26 septembre 2025 a réellement changé

La Constitution de 2025 reprend cette architecture presque à l'identique : l'organisation territoriale repose sur la déconcentration et la décentralisation, les circonscriptions territoriales sont les régions, les préfectures et les sous-préfectures, et les collectivités décentralisées sont les régions et les communes¹⁴. La continuité est donc la règle, et l'analyse qui présenterait le texte de 2025 comme fondateur en cette matière serait inexacte : il consolide un état du droit acquis depuis 2020.

Trois modifications substantielles doivent cependant être relevées, dont deux constituent des avancées et une troisième un recul. La première avancée tient à la procédure : toute initiative de création d'une entité territoriale est désormais soumise à l'avis préalable d'un organe constitutionnel statuant sur des critères déterminés, mécanisme dont ni 2010 ni 2020 ne comportaient l'équivalent. La seconde tient aux finances : la Constitution garantit aux collectivités une part des ressources de l'Etat proportionnelle aux compétences transférées, sur la base d'une péréquation définie par la loi, impose que tout transfert soit accompagné de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice de la compétence, et exige que toute extension augmentant les dépenses locales soit assortie de ressources déterminées par la loi¹⁵.

Le recul concerne trois dispositions de 2020 que le texte de 2025 n'a pas reprises¹⁶. La première est le principe de participation, que la Constitution de 2020 rangeait, aux côtés de la déconcentration et de la décentralisation, parmi les fondements de l'organisation du territoire, en lui assignant l'objectif d'une gouvernance territoriale participative. La deuxième est l'organe délibérant qui assistait le représentant de l'Etat dans chaque circonscription administrative : sa disparition laisse celle-ci entièrement soumise à une autorité nommée, sans contrepoids

¹² Constitution du 7 mai 2010, articles 134 à 137.

¹³ Constitution du 22 mars 2020, articles 144 et 145.

¹⁴ Constitution du 26 septembre 2025, article 181.

¹⁵ Constitution du 26 septembre 2025, article 184. Ces dispositions, directement inspirées de l'article 72-2 de la Constitution française du 4 octobre 1958 dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, sont absentes des textes guinéens de 2010 et de 2020, qui se bornaient à renvoyer à la loi.

¹⁶ Constitution du 22 mars 2020, article 143 pour le principe de participation, et article 146, alinéas 1er, 3 et 4, pour l'organe délibérant et la dotation minière.

collégial. La troisième est la dotation spéciale prélevée sur les recettes issues de l'exploitation des ressources minières, expressément garantie aux collectivités et dont le seuil était renvoyé à la loi ; cette affectation subsiste au niveau législatif, mais elle a perdu son ancrage constitutionnel.

Une dernière comparaison s'impose. Les Constitutions de 2010 et de 2020 instituaient l'une et l'autre un Haut Conseil des collectivités locales, organe supérieur consultatif chargé de suivre la mise en œuvre de la décentralisation et de donner un avis motivé sur les perspectives régionales¹⁷. Le texte de 2025 ne l'a pas maintenu : la fonction consultative territoriale est passée à la Commission nationale pour le développement, avec cette différence décisive que l'avis de celle-ci est exigé avant toute création d'entité, alors que celui du Haut Conseil ne conditionnait la validité d'aucun acte.

La Constitution tire de ce dualisme une conséquence normative décisive. La création des circonscriptions territoriales, leur attribution, leur organisation et leur fonctionnement relèvent du domaine réglementaire¹⁸. La création des collectivités décentralisées ainsi que leur organisation relèvent en revanche du domaine de la loi¹⁹ — et d'une loi particulière, puisque le texte range la création des collectivités décentralisées, leurs compétences et leur libre administration parmi les matières votées conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat²⁰.

B – Les conditions de légalité du découpage du 20 août 2026

Ces éléments posés, la confrontation des décrets aux exigences constitutionnelles peut être conduite. Elle appelle une conclusion nuancée : la compétence est établie, la procédure est douteuse, et la réforme demeure inachevée.

1. Une compétence réglementaire établie mais d'une portée limitée

Sur le terrain de la compétence, les décrets du 20 août 2026 ne prêtent pas à la critique. En érigeant des sous-préfectures en préfectures et des préfectures en régions administratives, ils créent et modifient des circonscriptions territoriales, matière que la Constitution range expressément dans le domaine réglementaire. Le président de la République pouvait donc agir seul, par voie de décret, sans intervention du Parlement.

La portée de ces actes est cependant strictement circonscrite. Ils ne créent aucune collectivité décentralisée, et ils ne pouvaient pas en créer. Il en résulte que Beyla et Siguiri sont aujourd'hui des régions au sens de la circonscription territoriale, dotées d'un gouverneur et de services déconcentrés, mais non des régions au sens de la collectivité décentralisée : elles n'ont ni conseil régional, ni personnalité morale, ni budget propre. L'érection de ces deux ressorts en collectivités suppose une loi, votée par les deux chambres.

La même observation vaut pour les onze nouvelles préfectures : la préfecture étant une circonscription et non une collectivité, leur création ne modifie ni le périmètre ni les organes des communes qui les composent, lesquelles conservent leur existence juridique et leurs conseils en fonction. Cette dissociation est source de confusion dans le débat public, où la création d'une préfecture est spontanément perçue comme celle d'une entité nouvelle dotée de moyens et de représentation, alors qu'elle n'est que le rehaussement d'un échelon de

¹⁷ Constitution du 7 mai 2010, articles 138 à 140 ; la Constitution du 22 mars 2020 reprenait cette institution.

¹⁸ Constitution du 26 septembre 2025, article 182.

¹⁹ Constitution du 26 septembre 2025, article 183.

²⁰ Constitution du 26 septembre 2025, article 115, point a.

commandement de l'Etat, dont les effets dépendent entièrement des moyens qui y seront affectés.

Une difficulté d'articulation doit être signalée : le code des collectivités locales confie au préfet, puis au ministre, puis au tribunal compétent, le règlement des contestations relatives à la délimitation du territoire des collectivités²¹. Onze préfectures nouvelles déplacent la compétence de premier ressort vers des autorités dont l'expérience et les moyens documentaires seront initialement limités, avec un risque réel d'hétérogénéité.

2. L'avis préalable de la Commission nationale pour le développement

C'est sur le terrain de la procédure — le seul où le texte de 2025 innove réellement — que la réforme soulève la difficulté la plus sérieuse. La Constitution dispose que toute initiative de création de nouvelles collectivités décentralisées ou de circonscriptions territoriales est soumise à l'avis préalable de la Commission nationale pour le développement²². La formule vise expressément les deux catégories, ce qui exclut toute lecture restrictive limitant l'obligation aux seules collectivités.

Elle est confirmée par les dispositions relatives à la Commission, qui prévoient sa saisine pour tout projet de création de nouvelles collectivités décentralisées ou de nouvelles circonscriptions territoriales, et qui la chargent notamment de la promotion de l'équité territoriale et de l'équilibre régional ainsi que du contrôle du transfert des ressources financières aux collectivités²³ : la matière du découpage se situe au cœur de sa compétence. Or son installation effective n'est pas établie, la Constitution renvoyant à une loi organique le soin de fixer sa composition, son organisation et son fonctionnement²⁴ ; à la date de la réforme, aucune information publique ne permettait de constater que cette loi avait été adoptée ni que la Commission avait été mise en place.

Deux analyses s'opposent. La première tient que l'obligation d'avis, quoique constitutionnelle, ne peut être satisfaite tant que l'organe chargé de le rendre n'existe pas, et demeure donc sans effet ; commode, elle revient à admettre que l'inertie du législateur organique neutralise une exigence constitutionnelle, et fait dépendre l'applicabilité de la Constitution de la diligence de l'autorité dont elle entend encadrer l'action. La seconde tient que l'exigence est d'application immédiate et que sa méconnaissance vicie la procédure : plus rigoureuse, elle conduit à l'illégalité externe des décrets pour vice de procédure substantiel, l'avis préalable constituant une garantie dont la privation affecte nécessairement la régularité de la décision²⁵.

Une position intermédiaire paraît préférable : l'exigence est d'application immédiate, mais l'impossibilité matérielle de recueillir l'avis d'un organe non constitué peut justifier qu'il y soit temporairement suppléé, à la condition que la mesure soit soumise à la Commission dès son installation. Cette construction ne dispense pas l'autorité : elle diffère l'accomplissement de la formalité.

Quelle que soit l'analyse retenue, une conclusion pratique s'impose : la sécurisation juridique de la réforme suppose l'installation rapide de la Commission et la soumission à celle-ci d'un

²¹ Code des collectivités locales, article 17.

²² Constitution du 26 septembre 2025, article 183, deuxième phrase.

²³ Constitution du 26 septembre 2025, articles 168 et 169.

²⁴ Constitution du 26 septembre 2025, article 170.

²⁵ Sur le critère de la privation d'une garantie comme condition de l'annulation pour vice de procédure, v. CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthy et autres*, Rec. p. 649.

rapport sur le découpage opéré. En l'absence d'une telle régularisation, les décrets demeurent exposés à une contestation dont l'issue serait incertaine, avec les conséquences considérables qu'emporterait l'annulation de la carte administrative d'un Etat.

3. Les critères matériels : viabilité économique et homogénéité

La Constitution ne se borne pas à imposer une formalité : elle énonce les critères sur lesquels l'analyse de la Commission doit reposer, à savoir la viabilité économique et l'homogénéité géographique, sociale et culturelle²⁶. L'énumération est introduite par l'adverbe « notamment », ce qui la rend indicative et non limitative.

L'existence de tels critères transforme la nature du contrôle : un découpage discrétionnaire échapperait pour l'essentiel à la censure, tandis qu'un découpage soumis à des critères constitutionnels est justiciable d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, voire d'un contrôle plus poussé sur la qualification juridique des faits. Le critère de viabilité économique appelle ainsi l'examen des ressources mobilisables et de la capacité de la nouvelle entité à supporter ses charges : plusieurs des nouvelles préfectures se situent dans des zones de forte activité extractive — bauxite autour de Kamsar, or dans la région de Siguiri — dont les revenus constituent une base identifiable, tandis que d'autres relèvent de zones à dominante agricole où la question se pose avec plus d'acuité.

Le critère d'homogénéité géographique, sociale et culturelle est plus délicat à manier, car il présente un risque bien identifié par la doctrine comparée : celui de figer des découpages sur des bases identitaires. Il doit être compris comme une exigence de cohérence fonctionnelle — bassins de vie, réseaux d'échange, accessibilité du chef-lieu — plutôt que comme une exigence d'uniformité ethnique ou linguistique, lecture qui heurterait frontalement le principe d'unité nationale.

Un dernier point mérite d'être relevé. Les critiques formulées à l'encontre de la réforme ont souligné que des localités revendiquant depuis plus d'une décennie l'érection en préfecture n'ont pas été retenues, tandis que d'autres l'ont été. Cette observation, présentée comme politique, est en réalité juridique : dès lors que la Constitution énonce des critères, la différence de traitement entre situations comparables doit pouvoir être justifiée au regard de ces critères. C'est le terrain classique du contrôle de l'égalité devant la loi, transposé à la matière du découpage.

II : LA GESTION ADMINISTRATIVE DU TERRITOIRE AU MIROIR DU DROIT COMPARE

Le découpage territorial n'est pas une spécificité guinéenne. Tous les Etats y procèdent, et tous ont éprouvé les mêmes difficultés : pression des demandes locales, coût de la multiplication des échelons, instrumentalisation électorale. Les techniques d'encadrement élaborées en réponse méritent d'être examinées, avant que ne soit abordée l'équation financière et représentative propre au cas guinéen.

A – Les procédures de modification des limites territoriales en droit comparé

²⁶ Constitution du 26 septembre 2025, article 183, aux termes duquel l'analyse de la Commission « repose notamment sur des critères de viabilité économique, d'homogénéité géographique, sociale et culturelle ».

Les droits nationaux se répartissent, sur ce terrain, entre deux familles : ceux qui verrouillent la modification par une procédure aggravée, et ceux qui l'admettent plus aisément mais l'encadrent par la consultation des populations concernées.

1. Les modèles de rigidité

Le droit nigérian offre l'exemple le plus achevé de rigidité. La création d'un Etat nouveau y est soumise à une procédure si exigeante qu'elle n'a plus abouti depuis 1996 : demande soutenue par une majorité des deux tiers des représentants de la zone concernée, référendum approuvé à la majorité des deux tiers de ses habitants, approbation par une majorité simple des Etats de la Fédération, puis adoption par les deux tiers des deux chambres fédérales²⁷. Ce verrouillage s'explique par l'histoire : la création des Etats y ayant longtemps servi d'instrument de recomposition politique, la Constitution a voulu soustraire la carte fédérale aux majorités de circonstance.

Le droit kényan procède différemment mais aboutit à une rigidité comparable. La Constitution de 2010 a créé quarante-sept comtés dont la liste figure en annexe du texte constitutionnel lui-même, de sorte qu'aucune modification ne peut intervenir sans révision constitutionnelle. Elle a en outre constitutionnalisé le mécanisme financier : une commission indépendante propose la clé de répartition des recettes nationales entre l'Etat et les comtés, un pourcentage minimal des recettes nationales est garanti aux comtés, et un fonds d'égalisation est affecté aux zones marginalisées²⁸. Le découpage y est indissociable de sa contrepartie financière : on ne crée pas une entité sans définir simultanément ses ressources.

Ces deux modèles enseignent, sous deux techniques différentes, une même leçon : lorsque le découpage emporte des conséquences sur la représentation politique et sur la répartition des ressources publiques, il ne peut être abandonné à la seule appréciation de l'exécutif.

2. Les modèles de souplesse encadrée par la consultation

La seconde famille admet des modifications plus fréquentes, mais les subordonne à la consultation des populations concernées ou à l'intervention du législateur.

Le droit français relève de cette famille. La modification des limites régionales a été opérée par une loi, dont le Conseil constitutionnel a contrôlé la conformité à la Constitution en jugeant que le législateur pouvait procéder à un tel redécoupage dès lors qu'il n'était pas manifestement inapproprié²⁹. Le contrôle exercé est restreint, mais il existe, et il s'appuie sur une compétence législative que la Constitution française réserve pour la création des collectivités territoriales³⁰.

Le droit sénégalais a suivi une trajectoire qui mérite une attention particulière, car elle est exactement inverse de la trajectoire guinéenne. La réforme dite du troisième acte de la décentralisation a supprimé la région en tant que collectivité locale, érigé le département en collectivité et procédé à la communalisation intégrale du territoire³¹. Le motif invoqué était précisément la faible viabilité de la région comme collectivité et la difficulté de superposer trois niveaux dotés de conseils élus. La Guinée institue aujourd'hui la région-collectivité que le

²⁷ Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999, article 8.

²⁸ Constitution du Kenya de 2010, articles 202 à 204, et annexe relative à la liste des comtés.

²⁹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; Conseil constitutionnel, décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015.

³⁰ Constitution française du 4 octobre 1958, article 72.

³¹ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales de la République du Sénégal.

Sénégal a supprimée il y a plus d'une décennie ; l'évaluation sénégalaise de cette suppression constitue un matériau que le législateur guinéen aurait intérêt à examiner.

Le droit ivoirien a retenu une architecture à plusieurs étages, distinguant les circonscriptions administratives — districts, régions, départements, sous-préfectures, villages — des collectivités territoriales, et confiant à la loi le soin d'en fixer l'organisation générale³². Le droit marocain a engagé une régionalisation avancée qui a réduit le nombre des régions tout en renforçant leurs compétences et leurs ressources, par une loi organique adoptée en application de dispositions constitutionnelles dédiées³³. Le droit burkinabè a codifié l'ensemble dans un code général des collectivités territoriales³⁴.

Un instrument mérite ici d'être signalé, dont la portée pour les Etats africains est directe : la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, adoptée à Malabo en 2014³⁵. Elle engage les Etats parties à consacrer la décentralisation dans leur ordre juridique interne, à garantir aux collectivités des ressources correspondant à leurs compétences et à associer les populations aux décisions qui les concernent. Elle constitue le cadre normatif régional dans lequel s'inscrit toute réforme territoriale africaine.

Le droit européen offre, sur la procédure, la solution la plus explicite : toute modification des limites territoriales locales doit être précédée d'une consultation des collectivités concernées, éventuellement par voie de référendum³⁶. Cette exigence, distincte de l'avis d'un organe technique, repose sur l'idée que les habitants d'un territoire ont un intérêt propre à sa délimitation.

Le droit guinéen n'ignore pas cette technique : le code des collectivités locales subordonne les modifications de limites territoriales des collectivités à une enquête préalable dans les collectivités intéressées, portant sur le projet lui-même et sur ses conditions³⁷. Mais cette exigence ne concerne que les collectivités locales, et non les circonscriptions territoriales. La réforme du 20 août 2026, qui portait sur ces dernières, n'y était donc pas soumise. Cette asymétrie constitue, à notre sens, une lacune qu'il conviendrait de combler : le rehaussement d'un chef-lieu affecte concrètement la vie des habitants — distances administratives, implantation des services, valeur foncière — au moins autant que le déplacement d'une limite communale.

B – L'équation financière et représentative du maillage

Le découpage n'est pas seulement une opération cartographique : il redistribue des charges et des sièges. C'est de ce point de vue que la réforme guinéenne présente ses enjeux les plus considérables.

1. Le coût du maillage et la contrainte budgétaire

³² Loi n° 2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale (Côte d'Ivoire).

³³ Loi organique n° 111-14 relative aux régions (Maroc), adoptée en 2015.

³⁴ Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

³⁵ Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, adoptée à Malabo le 27 juin 2014.

³⁶ Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, article 5.

³⁷ Code des collectivités locales, articles 20 et 21.

Chaque circonscription nouvelle emporte des dépenses obligatoires : nomination d'un préfet ou d'un gouverneur et de leurs adjoints, création de directions préfectorales ou régionales pour chaque secteur ministériel, dotation en locaux, en véhicules et en équipements, budgets de fonctionnement et de personnel. La création simultanée de treize entités multiplie ces charges d'autant.

Cette dépense est immédiate et récurrente, tandis que les bénéfices attendus — meilleure couverture administrative, réduction des distances, accroissement du recouvrement fiscal local — sont différés et incertains. Ce décalage temporel constitue la difficulté principale de toute réforme de cette nature et explique que la plupart des Etats l'échelonnent plutôt que de procéder en un acte unique. L'argument budgétaire ne peut donc être écarté comme une simple objection d'opportunité : la Constitution impose que toute création de compétences augmentant les dépenses des collectivités soit accompagnée de ressources déterminées par la loi et, si ce principe vise les collectivités et non les circonscriptions, il exprime une exigence générale de concomitance entre la charge et la ressource.

Une observation de méthode s'impose ici. L'évaluation du coût d'une réforme territoriale suppose un chiffrage préalable, distinguant les dépenses d'installation des dépenses de fonctionnement pérennes, et une projection sur plusieurs exercices. La pratique comparée des études d'impact préalables aux réformes territoriales, systématique dans plusieurs Etats, constitue un instrument dont l'absence se fait sentir. La Commission nationale pour le développement, dont l'avis est constitutionnellement requis, aurait précisément vocation à produire une telle évaluation.

Il faut ajouter une considération relative aux infrastructures. Un chef-lieu de région suppose des bâtiments administratifs, un hôpital de référence, un établissement d'enseignement secondaire complet, une connexion routière praticable en toute saison, une desserte en électricité et en télécommunications. L'observation, formulée dans le débat, selon laquelle tout est à construire dans certains nouveaux chefs-lieux n'est pas une critique politique : elle décrit une condition de possibilité de la réforme. Une préfecture sans préfecture, au sens matériel du terme, n'administre rien.

2. Péréquation, ressources minières et incidence représentative

Le second enjeu est celui de la répartition des ressources. La Constitution prévoit que les collectivités décentralisées bénéficient d'une part des ressources financières de l'Etat proportionnelle aux compétences transférées, sur la base d'une péréquation définie par la loi. Le code des collectivités locales avait déjà institué une dotation de fonctionnement indexée sur le produit intérieur brut nominal et réajustée lors de chaque nouveau transfert de compétence³⁸.

La clé de répartition devient dès lors décisive : une dotation répartie par entité favorise mécaniquement la multiplication des entités et pénalise les collectivités les plus peuplées, cependant qu'une dotation répartie par habitant produit l'effet inverse. Une clé assise principalement sur le nombre d'entités crée une incitation permanente à la fragmentation, phénomène abondamment documenté par l'expérience comparée.

Un enjeu spécifique tient aux ressources minières. Le dispositif guinéen affecte aux collectivités une part des revenus tirés de l'exploitation des substances minérales, canalisée par le fonds national de développement local — affectation qui, garantie par la Constitution de 2020, ne repose plus depuis 2025 que sur des fondements législatifs. Cette fragilisation de

³⁸ Code des collectivités locales, articles 373 et 374.

l'ancrage n'est pas indifférente, car le découpage a ici un enjeu financier direct : le rattachement d'une zone d'exploitation à telle ou telle circonscription détermine l'échelon qui en percevra le bénéfice. Plusieurs des nouvelles préfectures se situant dans des bassins miniers actifs, la clé de répartition entre l'entité d'implantation, la région d'appartenance et l'Etat appelle une réponse législative explicite.

Le troisième enjeu, et sans doute le plus considérable, est représentatif — et c'est ici que la comparaison avec les textes antérieurs prend toute sa portée. Sous l'empire des Constitutions de 2010 et de 2020, le Parlement était monocaméral : un décret redessinant la carte des circonscriptions administratives était sans effet sur la composition de la représentation nationale. La Constitution de 2025 a rompu cet isolement en instituant un Sénat dont les deux tiers des membres sont élus par un corps électoral constitué des conseillers régionaux et communaux de chaque région³⁹. La création de deux régions supplémentaires modifie donc désormais la géographie du collège sénatorial. Le nombre des sénateurs et leur mode d'élection étant renvoyés à une loi organique, la traduction précise de cette modification n'est pas encore établie.

Les analyses publiées à la suite de la réforme ont relevé que, si la clé de répartition en vigueur — assise sur une base préfectorale et régionale — était maintenue, le nombre des sénateurs élus se trouverait porté de cinquante-quatre à soixante-sept, par l'effet de onze sièges supplémentaires au titre des préfectures et de deux sièges supplémentaires au titre des régions⁴⁰. L'ordre de grandeur, quelle que soit la solution finalement retenue, est significatif : une modification réglementaire de la carte administrative produirait un effet direct sur la composition d'une chambre du Parlement.

Cette configuration mérite d'être soulignée, car elle constitue le point le plus délicat du dispositif constitutionnel guinéen. Un acte relevant du domaine réglementaire, adopté sans intervention parlementaire et sans consultation des populations concernées, emporte des conséquences sur la composition d'une assemblée législative. La logique du parallélisme voudrait qu'un acte affectant la représentation nationale relève, au moins pour cette dimension, d'une procédure comportant l'intervention du Parlement.

Deux correctifs sont concevables. Le premier dissocierait entièrement la carte des circonscriptions administratives de celle des circonscriptions électorales, solution retenue dans plusieurs Etats mais qui crée une double cartographie peu lisible. Le second maintiendrait la coïncidence en soumettant toute modification de la carte administrative à une procédure renforcée — avis effectif de la Commission nationale pour le développement, étude d'impact financière publiée, consultation des collectivités concernées. Cette seconde voie paraît la plus conforme à l'économie générale de la Constitution de 2025.

L'incidence sur l'Assemblée nationale paraît en revanche nulle à court terme, les députés en fonction ayant été élus sur la base des circonscriptions antérieures. La question se posera au prochain renouvellement : les onze nouvelles préfectures constitueront-elles des circonscriptions législatives autonomes ? La réponse relève du législateur électoral, sous le contrôle de la Cour constitutionnelle.

³⁹ Constitution du 26 septembre 2025, article 110.

⁴⁰ Cette évaluation a été formulée dans le débat doctrinal guinéen au lendemain de la réforme, sur la base de la répartition résultant du code électoral en vigueur. Elle demeure conditionnée à l'adoption de la loi organique prévue par l'article 110 de la Constitution.

CONCLUSION

La réforme territoriale du 20 août 2026 est un acte régulier quant à la compétence, incertain quant à la procédure, et incomplet quant à ses effets.

Régulier quant à la compétence : en érigeant des sous-préfectures en préfectures et des préfectures en régions administratives, le pouvoir réglementaire est intervenu dans un domaine que la Constitution lui réserve expressément — et qu'elle lui réservait déjà, dans les mêmes termes, en 2010 et en 2020. La réforme de 2026 n'est pas l'effet d'une compétence nouvelle : elle est le premier usage d'ampleur d'une compétence ancienne.

Incertain quant à la procédure : l'avis préalable de la Commission nationale pour le développement, exigé par la Constitution, n'a pu être recueilli d'un organe dont l'installation n'est pas établie. Cette exigence n'est pas une formalité secondaire : elle est le seul mécanisme par lequel le texte fondamental soumet le découpage à un examen technique fondé sur des critères déterminés. Sa méconnaissance laisse subsister une fragilité qu'il est de l'intérêt des autorités de lever.

Incomplet quant à ses effets : les décrets n'ont créé que des circonscriptions. Beyla et Siguiri sont des régions administratives, non des régions-collectivités ; elles n'ont ni conseil élu, ni personnalité morale, ni budget propre. Leur érection en collectivités décentralisées suppose une loi votée par les deux chambres, et cette loi devra simultanément régler la question des ressources, la Constitution imposant que tout transfert de compétences soit accompagné de moyens équivalents. Tant que ce second acte n'est pas accompli, la réforme demeure un remaniement du commandement territorial et non un approfondissement de la décentralisation.

Le droit comparé éclaire trois orientations. Les Etats qui ont subordonné le découpage à une procédure aggravée l'ont fait après en avoir éprouvé la banalisation : la rigidité nigériane et la constitutionnalisation kényane sont des réponses à une histoire. La modification des limites territoriales appelle ensuite, partout où l'autonomie locale est prise au sérieux, une consultation préalable des populations : le droit guinéen la prévoit pour les collectivités et l'ignore pour les circonscriptions. Le découpage et son financement forment enfin un ensemble indissociable : créer une entité sans définir simultanément ses ressources, c'est créer une charge sans contrepartie.

Une considération finale doit être formulée, qui excède le cadre juridique. Le rapprochement de l'administration et des administrés, objectif légitime et constamment invoqué, ne résulte pas mécaniquement de la multiplication des échelons. Il résulte de la présence effective d'agents formés, de la disponibilité des services et de la qualité des infrastructures. Un pays qui compterait vingt régions sans état civil fiable, sans cadastre et sans routes praticables serait moins bien administré qu'un pays qui en compterait cinq dotées de ces instruments. La carte n'est qu'un cadre ; ce qui l'habite décide de tout.

Pour répondre à la question posée en introduction, la réforme du 20 août 2026 respecte donc la répartition constitutionnelle des compétences, mais elle n'a pas épuisé les conditions que la Constitution du 26 septembre 2025 impose désormais à la modification de la carte administrative. Son achèvement suppose trois actes : l'installation de la Commission nationale pour le développement et la soumission du découpage à son examen ; l'adoption de la loi érigeant les nouvelles régions en collectivités décentralisées et fixant les ressources correspondantes ; et la clarification, par la loi organique, des conséquences de la nouvelle carte sur la composition du Sénat. Ces trois actes sont indissociables : c'est leur accomplissement, et non le décret qui les a rendus nécessaires, qui déterminera la portée réelle de la réforme.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

A. Droit des collectivités territoriales et décentralisation comparée

- AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Themis droit ».
- BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n° 1879, 7ème ed., 2004.
- DELCAMP (A.) et LOUGHLIN (J.) (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2003, 334 p.
- FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Précis ».
- VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit ».

B. Administration territoriale et décentralisation en Afrique

- CONAC (G.) (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, 316 p.
- FAY (C.), KONE (Y. F.) et QUIMINAL (C.) (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris-Bamako, IRD Editions-Institut des sciences humaines, coll. « Colloques et séminaires », 2006, 514 p.
- JAGLIN (S.) et DUBRESSON (A.) (dir.), *Pouvoirs et cites d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, 308 p.
- NACH MBACK (Ch.), *Democratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala-Partenariat pour le développement municipal, 2003.
- OLOWU (D.) et WUNSCH (J. S.), *Local Governance in Africa. The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, 313 p.
- SUBERU (R. T.), *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2001, 247 p.
- SY (D.), *Droit administratif*, Dakar, CREDILA, 2ème ed., 2014.
- TOTTE (M.), DAHOU (T.) et BILLAZ (R.) (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Karthala-COTA-ENDA GRAF, 2003.

II. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

- BA (B.) et KA (R.), « Acte III de la décentralisation sénégalaise : l'épreuve de la cohérence territoriale et du développement territorial », *DaloGeo*, revue de géographie de l'Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa, 2020.
- CHEESEMAN (N.), LYNCH (G.) et WILLIS (J.), « Decentralisation in Kenya : the governance of governors », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 54, n° 1, 2016, pp. 1-35.
- FALL (A. B.), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics en Afrique : quelle place pour le droit administratif ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, t. 1, pp. 691 et s.

III. RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

Republique de Guinée, *Lettre de politique nationale de décentralisation et de développement local*, adoptée par le décret D/2012/042/PRG/SGG du 28 mars 2012.

Republique du Senegal, ministere de l'Amenagement du territoire et des Collectivites locales, *Acte III de la décentralisation. Propositions pour la formulation d'une coherence territoriale renovee*, Dakar, 2013.

Organisation de cooperation et de developpement economiques et Cites et gouvernements locaux unis, *Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivites territoriales*, fiche pays Guinee.

Comite technique « Foncier & developpement », *Decentralisation, foncier et acteurs locaux*, fiche pays Guinee Conakry.

IV. TEXTES NORMATIFS

A. Guinee

Constitution de la Republique de Guinee, approuvee par referendum le 21 septembre 2025 et promulguee le 26 septembre 2025.

Constitution de la Republique de Guinee du 7 mai 2010, titres XIII et XIV.

Constitution de la Republique de Guinee du 22 mars 2020, titre XV.

Loi fondamentale du 23 decembre 1990, articles 88 a 90, dans leur redaction issue de la revision du 11 septembre 2001.

Loi L/2017/040/AN du 26 mai 2017 portant code revise des collectivites locales, promulguee par le decret D/2017/197/PRG/SGG du 28 juillet 2017.

Ordonnance n° 004/PRG/89 du 5 janvier 1989 portant delimitation de la ville et des communes de Conakry.

Ordonnance n° 019/PRG/SGG/90 du 21 avril 1990 portant organisation et fonctionnement des communes.

Ordonnance n° 091/PRG/SGG/90 du 22 octobre 1990 portant regime financier et fiscal des communauts rurales de developpement.

Decrets du 20 aout 2026 portant creation de regions administratives et de prefectures.

B. Droit compare et droit regional

Constitution de la Republique federale du Nigeria de 1999, article 8.

Constitution du Kenya de 2010, articles 202 a 204 et annexe relative aux comtes.

Constitution francaise du 4 octobre 1958, articles 72 et 72-2 ; loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative a l'organisation decentralisee de la Republique.

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative a la delimitation des regions, aux elections regionales et departementales et modifiant le calendrier electoral (France).

Loi n° 2013-10 du 28 decembre 2013 portant code general des collectivites locales (Senegal).

Loi n° 2014-451 du 5 aout 2014 portant orientation de l'organisation generale de l'administration territoriale (Cote d'Ivoire).

Loi organique n° 111-14 relative aux regions (Maroc), 2015.

Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du developpement local, Malabo, 27 juin 2014.

Charte europeenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15 octobre 1985.

V. JURISPRUDENCE

Conseil constitutionnel, decision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, *Loi relative a la delimitation des regions*.

Conseil d'Etat, Assemblée, 23 decembre 2011, *Danthony et autres*, Rec. p. 649.