

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un PEUPLE – Un BUT- Une FOI



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

UNIVERSITE ASSANE SECK DE ZIGUINCHOR



UFR DES SCIENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES

DEPARTEMENT DE SCIENCES JURIDIQUES

MÉMOIRE DE MASTER EN DROIT PUBLIC

Spécialité : Droit et administration des collectivités territoriales

**LA CONSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE LA LIBRE
ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
SENEGALAISES**

Présenté et Soutenu publiquement le 20 Novembre 2021

par **IBRAHIMA DIALLO**

Devant le jury composé :

Pr. Mouhamadou Moustapha AIDARA, Professeur Titulaire des Universités, Université Gaston BERGER de Saint-Louis, **Président**

Dr. Babacar FAYE, Maître de conférences assimilé de droit public, Université Assane SECK, **Encadreur**

Dr. Moustapha NDIAYE, Maître de conférences assimilé de droit public, Université Assane SECK, **Rapporteur**

Année Universitaire 2019-2020

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un PEUPLE – Un BUT- Une FOI



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

UNIVERSITE ASSANE SECK DE ZIGUINCHOR



UFR DES SCIENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES

DEPARTEMENT DE SCIENCES JURIDIQUES

MÉMOIRE DE MASTER EN DROIT PUBLIC

Spécialité : Droit et administration des collectivités territoriales

**LA CONSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE LA LIBRE
ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
SENEGALAISES**

Présenté et Soutenu publiquement le 20 Novembre 2021

Par **IBRAHIMA DIALLO**

Devant le jury composé :

Pr. Mouhamadou Moustapha AIDARA, Professeur titulaire des Universités , Université Gaston BERGER de Saint-Louis, **Président**

Dr. Babacar FAYE, Maître de conférences assimilé de droit public, Université Assane SECK,
Encadreur

Dr. Moustapha NDIAYE, Maître de conférences assimilé de droit public, Université Assane SECK, **Rapporteur**

Année Universitaire 2019-2020

AVERTISSEMENT

« L'Université Assane SECK n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

DEDICACE

A mon papa qui m'a quitté le 21 Septembre 2022. A mon grand-frère aîné disparu dans des circonstances tragiques en Avril 2006 à Dakar. Qu'Allah vous fasse miséricorde et qu'il vous accueille dans son paradis céleste.

À ma mère pour son amour indéfectible ainsi qu'à tous mes frères et sœurs.

À tous les professeurs intervenant au département de sciences juridiques ainsi que les chargés de TD.

À mes camarades de promotion de la section droit public.

À tous ceux qui m'ont appris et continuent de m'apprendre des choses utiles sur cette vie terrestre.

À tous les auteurs cités dont les écrits ont permis d'illustrer la problématique de notre sujet de mémoire.

REMERCIEMENTS

Sans le concours et le soutien de certaines personnes, les travaux de recherche qui ont abouti à ce mémoire n'auraient pas pu avoir lieu.

Je tiens à remercier et témoigner ma gratitude à notre encadreur de mémoire le Dr **Babacar FAYE**, qui malgré son calendrier chargé a accepté de diriger ce travail scientifique. Vous n'avez ménagé aucun effort pour la réussite de ce travail à travers vos orientations, conseils, suggestions et surtout en me poussant à approfondir la réflexion. En dehors de l'enseignement du droit, vous nous avez inculqué l'amour du travail bien fait, le sens des relations humaines. Vous avez hautement contribué à notre formation à travers une rigueur incontestée. Soyez en remercier cher professeur.

Je remercie également **mon père** et **ma mère**, pour leur amour indéfectible. Je vous dois tout. Trouver dans ces quelques mots l'expression de toute ma gratitude.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit de tous les enseignants du département de sciences juridiques ayant contribué à notre formation. Je remercie particulièrement messieurs les Dr **Babacar SARR** et **Ibrahim MBOUP** pour les échanges fructueux, la documentation mise à notre disposition et pour l'attention manifestée à notre égard.

Que ma seconde famille sise au quartier Kandialang soit vivement remerciée pour tous les efforts consentis dans l'unique but de me mettre dans les conditions idoines de performance. Trouver dans ces quelques mots l'expression de toute ma gratitude.

Je dis un grand merci à **Pierre Joseph MALOU** pour son aide précieuse durant mes deux premières années à l'université notamment son accompagnement pédagogique et ses encouragements. Trouver dans ces quelques mots l'expression de toute ma gratitude

SIGLES ET ABREVIATIONS

CGCT	Code général des collectivités territoriales
CREDILA	Centre de recherche, d'études et documentation sur les institutions et les législations africaines
EDJA	Éditions juridiques africaines
RDP	Revue de droit public
PUF	Presse universitaire de France
PUG	Presse universitaire de Grenoble
AJDA	Actualité juridique du droit administratif
PUAM	Presse universitaire d'Aix Marseille
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
REMASJUPE	Revue Malienne des sciences juridiques, politiques et économiques de Bamako
RGD	Revue générale de droit
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
DC	Décision de constitutionnalité
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CS	Cour suprême
ENA	École nationale d'administration
JO	Journal officiel
GDCC	Grandes décisions du conseil constitutionnel

FDD	Fond de dotation de la décentralisation
FECT	Fond d'équipement des collectivités territoriales
BCI	Budget consolidé d'investissement
PNUD	Programme des nations-unies pour le développement
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
ARD	Agence régionale de développement
Décis.	Décision
Ed.	Edition
Rec.	Recueil
Dir	Sous la Direction de
N°	Numéro
Coll.	Collection
V.	Voir
P.	Pages
Pr.	Professeur
§ :	Paragraphe
Art.	Article

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : UNE CONSTITUTIONNALISATION DE LA LIBRE ADMINISTRATION AFFIRMANT L'AUTONOMIE LOCALE.....	15
CHAPITRE I : LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA LIBRE ADMINISTRATION, UNE GARANTIE PROTECTRICE DE L'AUTONOMIE LOCALE	16
Section 1 : Une garantie tenant à l'affirmation de l'autonomie locale.....	16
Section 2 : Une garantie tenant à la consécration constitutionnelle de la compétence de principe du législateur dans la mise en œuvre de la libre administration	31
CHAPITRE II : LES GARANTIES STRUCTURANT LE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION	41
Section 1 : Les garanties liées aux moyens attribués	41
Section 2 : Les garanties de la protection juridictionnelle du principe de libre administration	54
DEUXIEME PARTIE : UNE CONSTITUTIONNALISATION LIMITEE DE LA LIBRE ADMINISTRATION.....	67
CHAPITRE I : LES LIMITES D'ORDRE TEXTUEL DECOULANT DE LA CONSTITUTION SENEGALAISE	68
Section 1 : Les limites inhérentes à la préservation du caractère unitaire de l'État	68
Section 2 : Les limites inhérentes aux prérogatives constitutionnelles des organes de l'État..	75
CHAPITRE II : LES LIMITES SE RAPPORTANT A L'INSUFFISANCE DE GARANTIES	84
Section 1 : Les limites se rapportant à la marginalité de l'autonomie financière dans la réalité	84
Section 2 : Les limites se rapportant à l'hypothèque du cadre institutionnel.....	92
CONCLUSION GENERALE	100

INTRODUCTION

L'État, étant personne morale, ne peut par conséquent exister comme telle qu'en vertu d'un statut¹. Le statut de l'État, c'est la constitution². Cette constitution demeure écrite pour la majorité des démocraties contemporaines. Cette adoption de constitutions écrites a été influencée par le mouvement constitutionnaliste apparu durant le siècle des lumières³ avant d'atteindre son paroxysme au 20^e siècle⁴. La constitution est érigée en un fondement de l'État de droit en faisant obstacle à l'exercice arbitraire du pouvoir.

En Afrique, ce constitutionnalisme a connu des fortunes diverses jusqu'à disparaître de la chaîne officielle avant de connaître un nouvel essor dès le début des années 1990⁵. Cette période correspond à la démocratisation des États en Afrique. En effet, le nouveau constitutionnalisme a porté la démocratisation au sein de l'administration territoriale et bouleversé la conception antérieure de la décentralisation dans ces États⁶ en reconnaissant aux côtés de l'État d'autres organes de décision notamment les collectivités territoriales.

Sous l'ère moderne du constitutionnalisme, force est de constater une constitutionnalisation des branches du droit à un rythme soutenu. Sur ce point, André ROUX fait remarquer que « *la constitutionnalisation des diverses branches du droit ne cesse pas de progresser au rythme du développement de l'application et de l'interprétation de la constitution par le juge constitutionnel, ainsi que sa mise en œuvre par les autorités politiques, administratives et juridictionnelles* »⁷. À ce titre, le droit de la décentralisation et des collectivités territoriales n'a pas échappé à cette constitutionnalisation. En effet, cette dernière a permis de prendre conscience de la dimension constitutionnelle des collectivités territoriales mesurant l'impact véritable de la constitutionnalisation des branches du droit⁸. Ce phénomène est de nature à enrichir le droit constitutionnel envisageant la séparation des pouvoirs autrement

¹ Bernard CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, Armand Colin, 22^e éd., Août 2005, p.22.

² Ibid.

³ La constitution entendue comme une règle écrite, rigide et juridiquement obligatoire s'est dégagée en 1787 avec l'adoption de la constitution des États-Unis d'Amérique et de la constitution française de 1791.

⁴ Adoption de constitutions écrites dans les pays issus de la colonisation notamment en ASIE, Afrique,

⁵ Période correspondant à la transformation de l'environnement politique internationale marqué par la démocratisation des systèmes politiques en Afrique suite aux conférences nationales provoquées par le discours de la Baule

⁶ CORNEVIN, « Sous-développement et sous-administration : interférences et accélérations », Revue française de science politique, 11^eème année, n° 3, 1961. pp. 684-690.

⁷ André ROUX, Droit constitutionnel local, ECONOMICA, 1995, p.5.

⁸ Michel VERPEAUX, « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales », Cahiers du Conseil constitutionnel, Mai 2002, p.1.

que dans sa dimension horizontale⁹ en y incluant désormais la séparation verticale des pouvoirs. Panayotis POULIS considère « *qu'étant donné que les règles constitutionnelles sont établies pour réglementer principalement les bases organisationnelles de l'État et la fonction des organes étatiques, et que les collectivités décentralisées constituent des organes territoriaux, il est normal que l'organisation et le fonctionnement de ces dernières soient prévus par cette dernière* »¹⁰.

Les différentes constitutions sénégalaises ont toujours consacré des dispositions relatives à l'organisation du pouvoir local. D'abord, la Constitution du 7 Mars 1963¹¹ marquant l'avènement du régime présidentiel reconnaissait dans son préambule les droits et libertés des collectivités territoriales. L'article 56 de cette Constitution prévoyait la détermination des principes fondamentaux de la libre administration par la loi. Ensuite, en 1994, la loi constitutionnelle n°94-55 du 13 juillet 1994¹² marquant la 17^e révision de la constitution de 1963 inséra un titre IX réservé aux collectivités territoriales consacrant par ricochet le statut constitutionnel des collectivités territoriales comme suit : « *Les collectivités locales de la République sont la région, la commune et la communauté rurale* ». La réforme constitutionnelle de 1994 a par ailleurs inscrit le principe de libre administration à l'article 90 de la constitution en ces termes « *Dans le respect des lois et règlements, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus* ». La consécration du statut constitutionnel des collectivités territoriales signifiait que toute suppression d'une catégorie de collectivité territoriale nécessitait une révision de la constitution. Désormais ni la loi ni le décret ne pouvait supprimer une collectivité territoriale. C'est dire que le constituant sénégalais accordait plus de garanties au statut des collectivités territoriales en raison de la lourdeur de la procédure en cas d'éventuels projets de suppression d'une catégorie de collectivité territoriale.

Par la suite, la Constitution du 22 janvier 2001 s'est inscrite dans le même ordre d'idées que la constitution de 1963 tout en y apportant des changements. Ces changements se résument en l'abandon du statut constitutionnel des collectivités territoriales au profit d'une création législative mais aussi de la consécration des principes de la gouvernance locale¹³. Ces

⁹ Michel VERPEAUX, Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, op.cit, Mai 2002, p.1.

¹⁰ Panayotis POULIS, Droit constitutionnel et institutions helléniques, Paris, L'harmattan, 2008, p.83.

¹¹ Loi n° 63-22 du 7 mars 1963 portant révision de la Constitution de la République du Sénégal

¹² Loi n° 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la Constitution, Voir en ce sens Ismaila Madior FALL « Les constitutions du Sénégal de 1959 à 2007 » CREDILA, p.147

¹³ Dans ces principes, nous avons la participation des citoyens à la gestion des affaires locales se matérialisant par le droit à l'information, les cadres de concertation, la transparence dans la gestion des affaires locales, les budgets participatifs.

changements seront repris dans la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016 en son article 102 qui consacra en autres la participation des collectivités territoriales à la politique de l'État et la reconnaissance de la déconcentration.

Donc, le principe de la libre administration a été constitutionnalisé à l'article 102 de l'actuelle Constitution sénégalaise comme suit : « *Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles participent, à la territorialisation des politiques publiques, à la mise en œuvre de la politique générale de l'État ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi. La mise en œuvre de la décentralisation est accompagnée par la déconcentration qui est la règle générale de répartition des compétences et des moyens entre les administrations civiles de l'État* ».

En effet, c'est de cette constitutionnalisation du principe de la libre administration des collectivités territoriales qui constitue notre objet d'étude dans ce travail de recherche.

Étant donné que cette libre administration inscrite dans la Constitution sénégalaise est l'un des corollaires de la décentralisation, il s'avère nécessaire de rappeler le processus de décentralisation au Sénégal à travers les différents textes législatifs adoptés depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. En effet, l'adoption de la loi n°66-64 du 30 Juin 1966¹⁴ portant code de l'administration communale en 1966 marqua l'harmonisation du statut des communes en créant une catégorie unique appelée communes de droit commun tout en aménageant un régime spécial aux communes chefs-lieux de région¹⁵. En 1972, la décentralisation a franchi une étape décisive avec la création des communautés rurales à la faveur de la loi n°72-25 du 19 Avril 1972¹⁶. La loi n°90-35 du 8 Octobre 1990 versa les

¹⁴ Loi n°66-64 du 30 Juin 1966 portant code de l'administration communale

¹⁵ « Il s'agit du statut des communes chefs-lieux de région autres que Dakar d'une part et du statut de la commune de Dakar d'autre part. C'est la loi n° 72-63 du 26 juillet 1972 qui fixait le régime municipal des communes chefs-lieux de région autres que la commune de Dakar. Le régime municipal de Dakar était fixé par la loi n° 72-26 du 19 avril 1972. L'innovation introduite était l'institution de l'administrateur municipal et dans les autres communes chefs-lieux de région. L'administrateur municipal remplaçait le maire de droit commun dans toutes ses attributions sauf en ce qui concerne les fonctions d'officiers de l'état civil et la présidence du Conseil municipal. Dans ces communes, le maire recevait le titre de Président du Conseil municipal. Par ailleurs, le Conseil municipal, dans ces communes, délibérait sur des matières limitativement énumérées par la loi. À Dakar, le gouverneur de la région du Cap-Vert était l'administrateur municipal. Dans les autres communes chefs-lieux de région, l'administrateur municipal était distinct du gouverneur. L'administrateur municipal exerçait ses fonctions sous le contrôle du Conseil municipal et de l'autorité de tutelle » voir Babacar FAYE, « La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises », université Jean Moulin Lyon 3, septembre 2017, p.24

¹⁶ Loi n°72-25 du 19 Avril 1972 portant création des communautés rurales

communes à statut spécial dans le droit commun au moment où la loi n°90-37 du 8 Octobre 1990 retirait la gestion des communautés rurales aux sous-préfets pour les confier aux présidents de conseils ruraux.

L'année 1996 fut un tournant décisif dans la consolidation de la politique de décentralisation au Sénégal avec notamment l'érection des régions, naguère circonscriptions administratives, en collectivités décentralisées. La création des régions répondait, entre autres, à la nécessité de combler un vide en matière de coordination des actions entre l'État et les collectivités de base qu'étaient les communes et les communautés rurales¹⁷. En somme, la réforme de 1996 a eu pour principal objet de renforcer la décentralisation par une plus grande liberté accordée aux collectivités territoriales. Elle se distingue aussi par une plus grande proximité créée entre les autorités décentralisées et les citoyens. Sa matérialisation s'est opérée par l'adoption de six lois dont la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, et de la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales¹⁸. Cette réforme consacrait une responsabilisation des collectivités territoriales, le transfert de neuf domaines de compétences¹⁹, la suppression de la tutelle par un contrôle de légalité.

Ces différentes réformes citées ont certes apporté des acquis et des progrès mais la décentralisation sénégalaise était inhibée par des contraintes multiples empêchant les collectivités territoriales d'impulser une dynamique porteuse de développement durable. Fort de ce constat, les pouvoirs publics sénégalais vont à travers la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales mettre en œuvre une réforme plus aboutie. Cette réforme s'est traduite par la suppression de la région en tant que collectivité territoriale, la communalisation intégrale, l'érection du département en collectivité territoriale, la création de la ville « pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale »²⁰.

Après cette lecture approfondie des dispositions constitutionnelles et législatives se rattachant au régime juridique du sujet à étudier, il convient de s'accorder auparavant sur la définition des termes le composant.

¹⁷ Babacar FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p24

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Les domaines de compétences transférées par loi étaient : environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat.

²⁰ Art.166 de la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales

La « constitutionnalisation » est un mot dérivant de la notion de constitution. Pour mieux appréhender le sens véritable de cette notion, il apparaît nécessaire de s'attarder sur la définition de la Constitution. En effet, la Constitution est la charte fondamentale déterminant le statut du pouvoir politique dans l'État. La Constitution peut être définie au sens formel et au sens matériel. Dans son sens matériel, la constitution est l'ensemble des règles relatives au statut du pouvoir dans l'État, quelle que soit leur nature ou leur forme concrète particulière²¹. Dans l'approche formelle, la constitution est un document élaboré et révisé selon les règles solennelles de procédure et en conformité avec des règles spéciales de compétence²².

En ce qui concerne la constitutionnalisation, il convient de retenir qu'elle est une notion polysémique. L'expression « constitutionnalisation » est le substantif du verbe constitutionnaliser signifiant une action consistant à donner une règle une valeur constitutionnelle. Pour Louis FAVOREU, la constitutionnalisation désigne la « *reconstruction des sources du droit autour de l'axe constitutionnel* »²³. Dans un autre sens, l'expression implique que certaines règles ou certains principes, applicables dans une telle ou telle branche du droit, revêtent une valeur constitutionnelle²⁴. Pour le conseil d'État français, « *la constitutionnalisation désigne l'attraction de certains principes dans la sphère constitutionnelle, tels que le droit de mener une vie familiale normale, principe général du droit érigé en principe à valeur constitutionnelle* »²⁵. Envisagée dans un sens plus matériel ou substantiel, la constitutionnalisation désigne encore l'influence que peut exercer la constitution sur les principes et les règles applicables dans une telle ou telle branche du droit indépendamment du processus formel mis en œuvre²⁶. Prise en ce sens, Charles EISENMANN considère que « *la constitutionnalisation des branches du droit peut sembler lacunaire car on peine à trouver dans la constitution de véritables règles de fond régissant le droit de la famille ou encore le droit du domaine public* »²⁷. Apparaît alors un autre sens de la constitutionnalisation, sans doute le plus sensible entendue comme l'irruption de la

²¹ El Hadj MBODJ, Théorie constitutionnelle, 1^o année en sciences juridiques, Faculté catholique de Bamako, p.99.

²² Ibid., p.101.

²³ Louis FAVOREU, Droit constitutionnel, Dalloz, 9^e éd., 2006, p.140.

²⁴ Ariane Vidal-Naquet, « La constitutionnalisation des branches du droit et « l'impérialisme du droit public », in Identité du droit public, Xavier Bioy (dir.), Presse universitaire de Toulouse, p.89

²⁵ CE, ass, 8 décembre 1978, Groupe information et soutien aux travailleurs immigrés, Rec.943-Décision 93-325 DC du 19 Août 1993, Maitrise de l'immigration, Rec.224, cons.69 et 70

²⁶ Ariane Vidal-Naquet, « La constitutionnalisation des branches du droit et l'impérialisme du droit public », op.cit, p.89.

²⁷ Charles EISENMANN, « La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif », RDP., 1972, p.1345.

jurisprudence du conseil constitutionnel dans les différentes branches du droit²⁸. Louis FAVOREU affirme que « *c'est en effet largement sous l'égide du conseil constitutionnel qu'à lieu ce phénomène de constitutionnalisation des branches du droit* »²⁹.

Dans la présente étude, la constitutionnalisation désigne l'inscription constitutionnelle de la libre administration lui conférant une valeur constitutionnelle et lui permettant de bénéficier d'une protection juridictionnelle dont le respect s'impose au législateur et aux pouvoirs publics.

Dans le cadre de cette étude, nous ne saurions définir la libre administration en faisant fi de la définition de la décentralisation. Il n'existe pas une définition unanime de la décentralisation puisqu'elle est diversement définie par les auteurs. Pour le Pr Demba SY, la décentralisation est un système d'organisation administrative « *qui reconnaît une existence juridique à des collectivités secondaires qui sont dotées de la personnalité morale et qui sont appelées à gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire d'organes issus d'elles-mêmes* »³⁰. Fondamentalement, on retient l'existence de deux formes de décentralisation dont l'une est dite technique, fonctionnelle ou par service tandis que l'autre est dite territoriale. La première formule donne naissance à des établissements publics régis par le principe de la spécialité et donc compétentes pour gérer un service public spécifique. Quant à la seconde formule, elle profite à des collectivités territoriales dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un espace territorial déterminé, exerçant des compétences attribuées par la loi et soumises à un contrôle de légalité. C'est dans le cadre de la décentralisation territoriale que le principe de la libre administration trouve sa forme d'expression.

En droit français, le principe de la libre administration a été consacré par la Constitution de 1946 en son article 87 puis réaffirmé en 1958 dans le texte constitutionnel aux articles 34 et 72. Au Sénégal, la libre administration est consacrée à l'article 102 de l'actuelle constitution et réaffirmée à travers le titre premier du code général des collectivités territoriales de 2013. La libre administration s'est retrouvée dans les différentes constitutions sénégalaises précitées grâce à la volonté du constituant d'inscrire les libertés locales.

²⁸ Ariane Vidal-Naquet, « La constitutionnalisation des branches du droit et l'impérialisme du droit public, op.cit., p.89

²⁹ Louis FAVOREU, « La constitutionnalisation du droit », préc. p.28, soulignant qu'un tel phénomène n'aurait pu avoir lieu sans le conseil constitutionnel.

³⁰ Demba SY, Droit administratif, 2ème éd. revue, corrigée et augmentée, Dakar, CREDILA et L'Harmattan Sénégal, 2014, p. 171.

Sur le fondement de ces rappels, la libre administration a donné lieu à plusieurs réflexions autour de sa signification, donc plusieurs définitions la concernant peuvent être construites. En effet, le sens de l'expression « libre administration » ne semble pas facile à concevoir, parce que l'expression elle-même paraît contradictoire selon BACUYANNIS³¹. Elle est constituée de deux mots dont le premier « libre » désigne une situation se définissant comme contraire à la soumission, tandis que le second « administration », entre autres, se caractérise par sa soumission aux règles établies par l'assemblée nationale, le principe de légalité³². Donc s'administrer librement serait donc conduire sans contraintes excessives les opérations de ses compétences dans le cadre fixé par la loi et sous le contrôle du juge. BACUYANNIS dans sa thèse consacrée à ce principe conçoit la libre administration comme « *l'affirmation constitutionnelle selon laquelle les communautés humaines qui sont définies par leur rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale ont vocation à maîtriser tout ce qui concerne leur propre vie* »³³. Dans le même ordre d'idées, BACUYANNIS a suggéré de s'en tenir à la notion « *telle que conçue et interprétée par le juge* »³⁴.

Pour les professeurs Jean-Bernard AUBY et Jean-François AUBY, la libre administration « *est le fait de disposer d'organes indépendants et de ne pas être soumis à une tutelle dans le cadre de laquelle les actes que l'on émet puissent être privés d'effets ou modifiés par une autorité supérieure* »³⁵. Le conseil constitutionnel français estime qu'en application de ce principe, « *les collectivités territoriales, en plus d'avoir des « assemblées élues et délibérantes », doivent être dotées d'attributions effectives et disposer de ressources fiscales suffisantes* »³⁶. Le conseil d'État dans son rapport public de 1993 intitulé « Décentralisation et ordre juridique » définit la libre administration comme « *conduire sans être soumis à des contraintes excessives, et sans interférer avec les pouvoirs législatif, gouvernemental et judiciaire, diverses catégories d'opérations, et prendre dans les mêmes conditions diverses catégories d'actes, qui eut regard à leur caractère administratif, peuvent faire l'objet d'un*

³¹ BACUYANNIS, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, ECONOMICA, 1993, p.75.

³² Ibrahima DIALLO, Droit des collectivités locales, L'harmattan, 2007, p.57.

³³ BACUYANNIS, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, ECONOMICA, 1993, p.130.

³⁴ Ibid.

³⁵ Jean- François AUBY et Jean- Bernard AUBY, Droit des collectivités locales, Paris, Thémis Droit, PUF, 2008, p.74

³⁶ CC français, Décision n°91-298-DC, du 24 juillet 1991.

*encadrement par la loi , et d'un contrôle par le juge administratif*³⁷». Le juge du conseil d'État dans l'affaire Commune de Venelles a précisé que « *la libre administration des collectivités territoriales est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière* »³⁸ .

En définitive, le principe de la libre de libre administration est défini dans le cadre cette étude comme l'affirmation constitutionnelle selon laquelle il est reconnu aux entités juridiquement distinctes de l'État, notamment les collectivités territoriales le droit et les moyens de gérer librement les affaires qui relèvent de leurs compétences par des organes démocratiquement élus.

La notion de collectivité territoriale a été employée indifféremment avec la notion de collectivité locale. La consécration de la notion de collectivité locale à l'article 34 de la constitution française de 1958 et celle de collectivité territoriale à l'article 72 de cette même constitution a donné naissance à un débat doctrinal. Une partie de la doctrine défendait la thèse selon laquelle que cette usage différenciée était une négligence du constituant français. De plus, ces auteurs relevaient que les deux expressions étaient employées par la jurisprudence constitutionnelle et administrative de manière synonyme. Le constituant français a consacré la notion de collectivité territoriale à la suite de la réforme constitutionnelle de 2003.

Le Sénégal n'a pas manqué d'aller dans le même sens que la France à la suite de la réforme constitutionnelle de 2016. En effet, la réforme constitutionnelle de 2016 intervenue à la faveur de la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016 a apporté des innovations majeures en introduisant aussi bien au titre XI qu'à l'article 102 une appellation nouvelle dénommée entités décentralisées marquant ainsi le remplacement de l'expression « collectivité locale » par «collectivité territoriale » à en croire l'exposé des motifs de la loi n°2018-15 du 8 juin 2018 prescrivant ce remplacement dans tous les actes législatifs et réglementaires . Du point de vue juridique, la distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale a perdu de sa pertinence puisque les textes consacrent la notion de collectivité territoriale.

Il existe une pluralité de définitions sur les collectivités territoriales. Le Pr. Demba SY conçoit ces dernières comme étant « *des portions de territoire national dotées de la personnalité*

³⁷ Rapport public 1993, La Documentation française, 1994, p.15 et svts.

³⁸ CE, 18 juin 2001, Commune de Venelle / Morbelli, GAJA, 17^e édition, p.785

juridique ayant une vocation générale pour les affaires intéressant leurs populations et les intérêts propres dont un conseil élu ou une assemblée élue assure librement la gestion »³⁹.

Cette définition de la notion de collectivité territoriale suppose la prise en compte de trois éléments que sont : l'existence d'une personnalité juridique, l'existence d'organes propres et un élément géographique. En premier lieu, la personnalité juridique confère une existence juridique à la collectivité territoriale permettant à cette dernière d'être titulaire de droits et obligations. En conséquence, elle dispose d'un patrimoine, des moyens financiers nécessaires pour l'accomplissement de ses missions. Elles exercent des compétences attribuées par l'État. En deuxième lieu, les organes désignent les instances de prises de décisions locales qui sont des lieux de matérialisation de la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires propres. En troisième lieu, l'élément géographique fait référence aux limites territoriales de la collectivité territoriale, c'est-à-dire au cadre à l'intérieur duquel les affaires locales ont lieu.

Au-delà de la définition des concepts du sujet, il convient de dire que la constitutionnalisation du principe de la libre administration a été perçue de prime abord comme une meilleure garantie de l'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises mais l'épreuve du temps a fini par montrer la discordance existante entre ce qui est prévu théoriquement et la réalité pratique. Cette libre administration consacrée à l'article 102 et réaffirmée à l'article premier du code général des collectivités territoriales consacre l'autonomie de ces dernières en les dotant de moyens à la fois juridiques, humains et financiers pour l'exercice effectif de leurs attributions.

Cependant, il existe un grand fossé entre ce que ces dispositions ont consacré théoriquement et ce qui existe dans la réalité. En effet, ces collectivités qui s'administrent librement sont confrontées à d'énormes difficultés les empêchant de faire leur bond en avant qui pourrait impulser le développement local. Parmi ces difficultés, on relève la faiblesse de leur autonomie tant institutionnelle que fonctionnelle, les contraintes relatives à la mise en application des moyens juridiques y découlant, la faiblesse de sa protection juridictionnelle liée à l'austérité de la jurisprudence du juge constitutionnel et du juge administratif, les empiétements du législateur, l'ineffectivité de l'autonomie financière en raison de l'exercice de la tutelle financière par l'État, le contrôle de légalité des actes locaux entre autres. De fait, il

³⁹ Demba SY, Cours de droit constitutionnel local donné au DEA de Droit public, option décentralisation et gestion des collectivités locales, UFR de Sciences juridiques et politiques, université Gaston Berger, 2003.

s'agira d'appréhender à partir de ces critères, l'effectivité de la libre administration suite à sa constitutionnalisation dans l'ordre interne sénégalais.

La notion d'effectivité dérive du latin *effektivus* qui signifie « actif » ou qui « produit » se définit comme le « *caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement* »⁴⁰. Elle équivaut également au « *degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit* »⁴¹. Pour l'appréhender, il est nécessaire d'opérer une « *comparaison entre les modèles préformés dans les moules légaux d'une part et ce que l'on peut observer, d'autre part* »⁴² en pratique. Il s'agit, en d'autres termes, de « *la façon d'appliquer le droit* », « *les faits de comportement, les attitudes, voire des dispositions mentales (la soumission, l'influence, etc.), dans les domaines qui sont régis par les règles juridiques* »⁴³.

Cette présente recherche n'a pas pour vocation de revenir sur le processus de cette constitutionnalisation. En effet, il s'agira de mettre l'accent sur ce que cette inscription constitutionnelle de la libre administration a conféré aux collectivités territoriales sénégalaises notamment sous l'angle de l'autonomie, des implications y découlant tout en essayant d'en déceler les limites de cette constitutionnalisation.

Sur le fondement de ces précisions, la présente étude entend rechercher cette effectivité en se fondant sur un questionnement et le rapprochement entre les dispositions constitutionnelles et législatives telles qu'elles sont écrites et la confrontation à la réalité pratique de ces collectivités territoriales. Autrement dit, il s'agira d'apporter des éléments de réponses à certaines interrogations majeures. La constitutionnalisation de la libre administration garantit-elle une autonomie réelle aux collectivités territoriales sénégalaises ? En quoi la consécration des principes de gouvernance locale renforce-t-elle le principe de libre administration ? Quelles sont les garanties constitutionnelles de la libre administration dans sa mise en œuvre ? L'affirmation constitutionnelle de la libre administration garantit-elle sa protection ? Quelles sont les principes constitutionnels limitant la libre administration ? Le dispositif institutionnel et financier prévu est-il opérationnel ?

L'exigence méthodologique nous conduit à ramener toutes ces questions à une question centrale de savoir : la constitutionnalisation du principe de la libre administration des

⁴⁰ Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, 12^e éd. Mise à jour en 2018, PUF p. 842

⁴¹ A. J ARNAUD., Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Paris, LGDJ, 1993, p. 217.

⁴² J-F PERRIN., Le droit face à son public. Résumé de l'exposé du 28 janvier 1983, Séminaire du Centre d'études sociologiques, Unité de recherche et d'étude de sociologie juridique et judiciaire, Collège de France, p.1.

⁴³ Gérard CORNU., Vocabulaire juridique, op.cit, p. 777 ; PERRIN J.-F., op. cit., p. 6.

collectivités territoriales sénégalaises est-elle effective ? Les éléments de réponse à cette interrogation seront recherchés à travers une organisation méthodologique bien définie.

En effet, nous prendrons le parti de conduire une réflexion autour d'une méthode juridique fondée d'abord sur la méthode normativo-systémique, ensuite sur la casuistique et enfin faire une analyse comparative. En premier lieu, à travers la méthode normativo-systémique, nous nous limiterons au droit, c'est-à-dire l'analyse de cette constitutionnalisation de la libre administration telle qu'elle ressort du dispositif normatif notamment de la constitution et des textes législatifs. Il s'agira de s'appesantir au droit tel qu'il est écrit afin de faire ressortir ce à quoi réfère la notion de libre administration en droit sénégalais. La méthode systémique et celle normative permettront, aussi, de faire une analyse critique et dialectique de l'ensemble des mécanismes juridiques et jurisprudentiels qui découlent de la constitutionnalisation de la libre administration. En deuxième lieu, la méthode dite casuistique nous permettra de compléter la première méthode employée afin de ne pas se retrouver trop enfermé dans un positivisme juridique qui ne tiendrait pas compte du contexte dans lequel la règle de droit produit ses effets. À travers cette dernière, nous montrerons les éléments qui minent l'effectivité de la libre administration. Il s'agira, en d'autres termes, de confronter la réalité pratique et ce que prévoit théoriquement le dispositif constitutionnel et législatif afin de déterminer si cette constitutionnalisation de la libre administrative est effective. En dernier lieu, la méthodologie de recherche adoptera une approche comparative sur la France étant la source matérielle du droit sénégalais mais aussi sur certains pays d'Afrique noire francophone. Cette approche comparative permettra de faire un jugement sur le seuil de cette constitutionnalisation en vue de quelques propositions pour une réformation si nécessaire. Ainsi décliné, le sujet présente un intérêt certain pour la recherche.

Le premier intérêt de cette étude est d'ordre pratique. En premier lieu, force est de constater l'abondance de travaux consacrés à la décentralisation au Sénégal. Cependant, les études sur les rapports dialectiques entre constitution et décentralisation demeurent embryonnaires. À ce jour, nous relevons quelques travaux consacrés dans ce domaine. Il en est ainsi de « *la libre administration des collectivités locales au Sénégal* »⁴⁴ d'Abdouarahmane DIOKHANE , « *histoire d'une rencontre entre nouvelle constitution et décentralisation territoriale* »⁴⁵ de Mayacine DIAGNE, « *droit d'amendement des députés et principe de libre*

⁴⁴ Abdouarahmane DIOKHANE, « Le principe de libre administration des collectivités locales », Dakar, CREDILA, 1998.

⁴⁵ Mayacine DIAGNE, « Histoire d'une rencontre : nouvelle constitution et décentralisation territoriale », Dakar, CREDILA, 2007,

administration »⁴⁶ de Moussa ZAKI. Il convient de dire que l'étude d'Abdouarrahmane DIOKHANE précitée est d'un apport capital pour notre recherche en ce sens qu'elle nous permet de comprendre ce à quoi réfère la libre administration des collectivités territoriales dans les années 1990 à la suite de la réforme de 1996 offrant plus de liberté aux collectivités territoriales. Pour sa part, Mayacine DIAGNE met l'accent sur la réaffirmation du principe de libre administration des collectivités locales par la constitution du 22 janvier 2001. Cette réaffirmation se manifeste à travers les règles constitutionnelles relatives à la gestion des collectivités locales d'une part et les règles constitutionnelles relatives à l'organisation des collectivités locales. Il met en évidence aussi que cette inscription de la libre administration a permis la consécration implicite des principes de gouvernance locale. En dernier lieu, il suggérait à ce que la constitutionnalisation de la libre administration soit s'accompagner d'une garantie de l'autonomie financière à travers son inscription dans la constitution. Pour terminer, l'étude de Moussa ZAKI a été un commentaire de la décision n°4/C/2001 du 11 Décembre 2001 rendue par le conseil constitutionnel sénégalais. En effet, dans cette étude, il a été question pour l'auteur de déterminer si l'installation des délégations spéciales pour une durée de 6 mois en lieu et place des conseils élus arrivés à la fin de leurs mandats ne viole l'article 102 de la constitution. Moussa ZAKI arrive à la conclusion selon laquelle l'installation des délégations spéciales constitue une violation du principe de libre administration par des conseils élus contrairement au conseil constitutionnel.

Ces études précitées à travers des approches différentes ont le mérite de nous éclairer sur ce qu'est le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Sénégal. Cependant, il convient de remarquer que ces études n'ont pas épuisé cette thématique qui à notre sens semble être délaissée par la doctrine sénégalaise comme si ce domaine a été complètement balisé. C'est ce qui nous a servi de prétexte pour mener cette étude en ce sens. De fait, la présente étude cherche à analyser la dialectique entre la constitution et la libre administration après son inscription constitutionnelle. Nous appréhenderons le principe de libre administration à l'aune des évolutions récentes notamment à travers les nouvelles réformes constitutionnelles, législatives et la jurisprudence relativement au droit de la décentralisation.

⁴⁶ Moussa ZAKI, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités territoriales : observations sous décision 4/C /2001 du conseil constitutionnel sénégalais du 11 Décembre 2001 », www.afrilex.u-bordeau4.fr

En deuxième lieu, la constitutionnalisation de la libre administration, corollaire de la décentralisation, est sous-tendue par des exigences de démocratisation par une transformation des régimes politiques à travers la consécration des libertés locales. Le protocole additionnel A/SP1/12/01 de la CEDEAO de 2001 relatif à la démocratie et la bonne gouvernance en son article premier s'inscrit dans ce cadre. En effet, la révision constitutionnelle issue du référendum du 20 Mars 2016 a étoffé la libre administration en réaffirmant les principes de gouvernance locale, la participation des collectivités territoriales à la politique étatique à travers la territorialisation des politiques publiques, la reconnaissance de la déconcentration. La consécration de la libre administration au profit des collectivités territoriales constitue une extension des libertés locales. Cette consécration constitutionnelle s'inscrit dans une dynamique de renforcement de la bonne gouvernance à travers une prise en charge des affaires locales par une administration disposant d'une liberté de gestion et plus proche des populations locales. Le constituant sénégalais en donnant la possibilité à ces collectivités territoriales de s'administrer librement a voulu remédier au déficit de services essentiels étant donné que l'État central ne peut tout prendre en charge. Le lien vertical ainsi établi entre l'État sénégalais et ces collectivités permettra d'impulser un développement à la base qui va ensuite irradier sur l'échelon national.

Enfin, le dernier intérêt, théorique, d'une telle étude réside sur le débat existant relativement à la nature juridique de la libre administration même si certains auteurs considèrent que ce débat est clos⁴⁷ à la suite de l'arrêt commune de Venelle rendu en 2001 par le conseil d'État. En effet, pour André ROUX et Louis FAVOREU⁴⁸, la nature juridique de la libre administration des collectivités territoriales peut prêter à discussion. André ROUX et Louis notaient que « *le débat porte sur la question de savoir si la libre administration est une liberté ou un principe d'organisation de l'État duquel découlerait certains droits et libertés*⁴⁹ ». Dans ce débat, Constantinos BACCOYANNIS défend que la libre administration ne se réduit pas à un simple principe d'organisation mais constitue une liberté⁵⁰ rejoignant ainsi certains auteurs⁵¹. Pour Michel VERPEAUX, « *le principe de libre administration des collectivités territoriales*

⁴⁷ Landry NGONO TSIMI, L'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées : l'Exemple du Cameroun, thèse de doctorat en droit public, Université Paris- Est Créteil Val-De-Marne, septembre 2010, p.119.

⁴⁸ Louis FAVOREU et André ROUX, « La libre administration est-elle une liberté fondamentale ? », Cahier du conseil constitutionnel n°12, Mai 2002, p.2

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Constantinos BACCOYANNIS, Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, Economica, PUAM, 1993.

⁵¹ H. Barthélémy, Traité élémentaire de droit administratif, éd. Rousseau et Cie, 1933, p. 210, ou encore L. Rolland, " La démocratie et la décentralisation en France ", RDP. 1926, p. 141.

constitue... une garantie, au même titre que le principe de la séparation des pouvoirs »⁵². Cet auteur d'ajouter que « L'une comme l'autre ne sont pas des droits mais des moyens d'asseoir des droits ou des libertés, ils sont des moyens, ils ne constituent pas des buts »⁵³.

Au Sénégal, nous pensons que ce débat conserve toute sa pertinence. En effet, la nature juridique de cette liberté se pose avec acuité sur la question de savoir si la libre administration peut être considérée comme une liberté fondamentale dont les collectivités territoriales sénégalaises pourraient se prévaloir devant le juge des référés en le saisissant pour un référé liberté au regard de l'article 85 de la loi n°2017-09 du 17 janvier 2017 relative à la cour suprême. Il convient de dire que la jurisprudence du juge constitutionnel et celle du juge administratif en l'état actuel, au Sénégal, n'a pas permis de lever ce flou. De plus, la doctrine sénégalaise reste muette sur la question en raison de l'inexistence d'un débat en la matière.

Ce faisant, pour cerner notre étude, nous proposons de conduire un raisonnement autour deux parties. En premier lieu, en partant du constat que la constitutionnalisation du principe de la libre administration se manifeste à travers la garantie protectrice de l'autonomie locale et des garanties lui structurant, nous montrerons que cette **constitutionnalisation a affirmé l'autonomie locale (Première partie)**. En deuxième lieu, nous montrerons **la constitutionnalisation limitée du principe de la libre administration (Deuxième partie)** puisque, d'une part, le constituant consacre des règles constitutionnelles relatives à la préservation du caractère unitaire de l'État conjuguées à celles liées au respect des prérogatives des organes de l'État et, d'autre part, cette constitutionnalisation est dépourvue de garanties suffisantes.

⁵² Michel VERPEAUX, Commentaire de l'arrêt du conseil d'État du 18 Janvier 2001 Commune de Venelles, RFDA n°3, 2001, p.684

⁵³ Ibid.

PREMIERE PARTIE : UNE CONSTITUTIONNALISATION DE LA LIBRE ADMINISTRATION AFFIRMANT L'AUTONOMIE LOCALE

L'appréhension de l'effectivité nécessite l'observation de deux positions. La première c'est de s'en tenir à ce qui est écrit à l'image du rappel de MONTESQUIEU⁵⁴. La seconde position, selon Jacques COMMAILLE, c'est de s'intéresser à ce qui se fait⁵⁵.

En partant de ces propos précédents, nous nous en tiendrons à ce qui est écrit dans la constitution et traduit dans le CGCT relativement à cette constitutionnalisation du principe de la libre administration.

À cet effet, dans ce titre, nous montrerons que l'affirmation de l'autonomie locale à travers la constitutionnalisation de la libre administration constitue une garantie protectrice de cette autonomie (**Chapitre I**) d'une part et que cette affirmation accorde des garanties structurant la libre administration dans sa mise en œuvre (**Chapitre II**) d'autre part.

⁵⁴ MONTESQUIEU, De l'esprit des Lois, Livre XI, chap. VI : « Ce n'est pas à moi à examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté ou non. Il me suffit de dire qu'elle est établie par leurs lois et je n'en cherche pas davantage ».

⁵⁵ COMMAILLE J., « Effectivité », in ALLAN D., RIALS S. (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, Paris, Lamy PUF, 2003, p.583. Pour cet éminent juriste, rien n'est plus au cœur de la relation entre droit et société que la question de l'effectivité

CHAPITRE I : LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA LIBRE ADMINISTRATION, UNE GARANTIE PROTECTRICE DE L'AUTONOMIE LOCALE

L'analyse approfondie de la constitution sénégalaise et plus spécifiquement de son article 102 montre que la consécration de la libre administration au sein de l'ordre constitutionnel sénégalais comme garantie protectrice de l'autonomie locale se manifeste d'une part à travers l'affirmation de l'autonomie locale (Section1) et par la consécration constitutionnelle de la compétence de principe du législateur dans sa mise en œuvre (Section 2) d'autre part.

Section 1 : Une garantie tenant à l'autonomie locale affirmée

Dans cette section, il s'agira en premier lieu de déterminer les aspects de l'autonomie locale (§1) avant de terminer, en second lieu, sur le renforcement de cette autonomie (§2).

§ 1 : La détermination des aspects de l'autonomie locale

Ibrahima DIALLO fait remarquer que par-delà la constitution, c'est donc au juge constitutionnel qui va devoir déterminer le contenu de la libre administration et tracer les limites assignées à l'intervention du législateur qui, compétent pour mettre en œuvre cette liberté, ne saurait la remettre en cause⁵⁶.

Justement, le conseil constitutionnel sénégalais a précisé au considérant 8 de sa décision du 25 Avril 2019 que le principe de la libre administration a pour objet d'interdire au pouvoir législatif de porter atteinte à la règle de l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle des collectivités territoriales⁵⁷. À travers cette jurisprudence, il apparaît clairement que le contenu de l'autonomie a une double dimension c'est-à-dire une autonomie institutionnelle (A) et une autonomie fonctionnelle (B).

A) L'autonomie institutionnelle à travers l'élection des assemblées élues

Pour Maurice Hauriou , les raisons de la décentralisation ne sont pas administratives, mais d'ordre constitutionnel ; il ajoute que s'il s'agissait de doter le pays d'une administration

⁵⁶ Ibrahima DIALLO, Droit des collectivités locales au Sénégal, L'harmattan, p.55.

⁵⁷ Conseil constitutionnel sénégalais, décisis. n°1/C/19 du 25 Avril 2019.

efficace à moindre coût, la centralisation répondrait à cette attente ; alors que les pays modernes n'ont pas seulement besoin d'une bonne administration, ils ont besoin d'une liberté politique⁵⁸. André ROUX considère pour que la libre administration de la collectivité territoriale soit assurée, d'un point de vue organique, l'existence du conseil délibérant élu doté d'attributions effectives représente le minimum requis⁵⁹. Zerari FATHI de renchérir en faisant remarquer que « *politiquement parlé, l'essor de la théorie démocratique, en tant que source de légitimité des pouvoirs publics, et son introduction à l'échelle locale, appellent à ce que les communautés locales s'auto-administrent directement ou par le biais de leurs élus, sous peine d'atrophier la base de légitimité des collectivités locales* »⁶⁰.

À la lumière de ces différents propos, la liberté politique de ces collectivités passe par une élection des assemblées appelées à représenter les populations locales. Ces assemblées élues en question, au Sénégal, sont d'une part les conseillers municipaux et les conseillers départementaux constituant les organes délibérants tandis que le Maire et le président du conseil départemental constituent les organes exécutifs. Le constituant a consacré cette liberté politique à travers l'élection à l'article 102 de la constitution en ces termes « *Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct* ».

Cette autonomie institutionnelle consacrée à travers l'élection d'assemblées élues a d'une part des implications qui se déploient fondamentalement sur le terrain politique et juridique. Ces élections, d'autre part, instaure un système de représentation au niveau local.

En premier lieu, la nature politique de ces élections est justifiée par le fait que le suffrage doit obéir aux mêmes règles que celles des élections nationales. Ces élections nationales sont relatives à l'élection présidentielle et aux élections législatives. C'est en ce sens que la règle relative à l'égalité entre les citoyens consacrée par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et réaffirmée par le préambule de la constitution sénégalaise est applicable à ces élections. Cela signifie que tous les citoyens sont égaux en droit et qu'ils peuvent tous voter à ces élections. Dans le même ordre d'idées, l'article 67 de la constitution détermine les droits civiques et les garanties fondamentales à l'exercice des libertés publiques. Cette disposition à travers la détermination des droits civiques consacre que les citoyens frappés d'incapacité ou ayant perdus leurs droits civils et politiques ne peuvent en principe être ni candidats ni électeurs.

⁵⁸ Maurice Hauriou, Précis de droit administratif, Paris, Sirey, 1933, p.86.

⁵⁹ André ROUX, Droit constitutionnel local, ECONOMICA 1995, p.18.

⁶⁰ Zerari FATHI, L'autonomie des collectivités et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 2017, p.33.

La loi n°2021-35 du 12 juillet 2021 portant code électoral en son article 26 renseigne sont électeurs les citoyens des deux sexes ayant 18 ans accomplis jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucune incapacité prévue par la loi. De plus, les étrangers naturalisés sénégalais n'ayant conservé aucune autre nationalité et les étrangers ayant acquis la nationalité par mariage sont électeurs renseigne cette même disposition. Ainsi, ces derniers expriment leur volonté par des élections qui doivent se tenir périodiquement au suffrage universel. D'ailleurs, le conseil constitutionnel français dans sa décision du 13 Janvier 1994 dite renouvellement triennale des conseillers régionaux a consacré que « *les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage pour la désignation des membres des conseils élus des collectivités territoriales selon une périodicité raisonnable* »⁶¹, sans indiquer de délai précis. Cette dernière décision a confirmé une jurisprudence antérieure dite Concomitance des élections régionales et cantonales⁶².

Les conseillers départementaux et municipaux conformément aux articles 230 et 265 du code électoral sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans. L'article 231 du code électoral de 2021 renseigne que les conseillers départementaux sont élus 45% au scrutin majoritaire de liste et pour 55% au scrutin proportionnel par application du quotient départemental. Il en est de même pour les conseillers municipaux à l'article 266 par application du quotient municipal au scrutin proportionnel. Pour l'élection du Maire et du président du conseil départemental, la loi n°2021-35 précitée a apporté des innovations. En effet, les articles 230 et 265 prévoient respectivement que le candidat tête de liste au scrutin majoritaire est élu Maire ou président du conseil départemental si sa liste obtient le plus grand nombre de suffrages à l'issue du vote. Ces dispositions de préciser qu'en cas d'égalité de suffrages, le candidat, tête de liste le plus âgé, est élu. Dans tous les cas, le suffrage est égal et secret comme l'atteste l'alinéa 3 de l'article 3 de la constitution sénégalaise. De plus, dans ces élections, la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par l'intermédiaire du peuple à travers le vote.

L'élection constituant le droit commun dans les États pluralistes, elle définit les règles du jeu. La démocratie locale ne peut avoir une expression achevée qu'à condition que les dirigeants des collectivités territoriales soient élus. Les collectivités territoriales étant par essence le cadre d'expression de la population locale, la consécration de l'autonomie institutionnelle à travers l'élection des organes locaux tels que les organes délibérants et les

⁶¹ Décis. n° 93-331 DC, 13 janv. 1994, Renouvellement triennal des conseillers généraux, JO du 18 janvier 1994, p.924

⁶² Décis. n° 90-280 DC, 6 déc. 1990, Concomitance des élections régionales et cantonales, JO du 8 décembre 1990, p.15086.

organes exécutifs confère aux citoyens les moyens de constituer des contre-pouvoirs face à l'action de ces autorités.

En deuxième lieu, sur le plan juridique, l'exigence de conseils élus posée par l'article 102 de la constitution a une double implication. D'abord, cette exigence permet à la collectivité territoriale d'avoir une existence propre. Ainsi, la collectivité ne relèvera pas de l'administration centrale. Enfin, l'exigence de conseils élus fait que les autorités locales de la collectivité ne peuvent être nommées. En effet, relèvent de la collectivité territoriale les seuls organes désignés et dirigés par ces assemblées élues.

En dernier lieu, la constitution sénégalaise en consacrant cette autonomie institutionnelle à travers l'élection des assemblées semble appliquer un système représentatif aux organes de ces collectivités territoriales. De ce fait, l'administration de chaque collectivité est confiée à l'organe collégial élu. Ces organes collégiaux sont composés d'un organe délibérant et d'un organe exécutif tant pour le département que pour la commune conformément aux articles 20 et 92 du CGCT. Ces organes collégiaux représentent la population locale dans les instances de décision. Ils n'agissent que dans les intérêts de cette population. Cette représentation peut être assimilée à celle existante entre les députés et le peuple. C'est dire que cette représentation ne permet pas à la population de révoquer leurs élus locaux étant donné que le mandat n'est pas impératif.

L'autonomie des collectivités territoriales se décline aussi par une autonomie fonctionnelle.

B) L'autonomie fonctionnelle dans l'exercice des attributions locales

En consacrant la libre administration au profit des collectivités territoriales sénégalaises, le constituant sénégalais a par la même occasion conférée à ces dernières une autonomie fonctionnelle. Cette dernière découle de l'existence d'attributions effectives reconnue aux conseils élus. Le CC français a consacré cet état de fait à travers sa décision du 8 Août 1985⁶³ et dans sa décision du 19 Janvier 1988⁶⁴.

L'autonomie fonctionnelle permet concrètement aux collectivités territoriales d'avoir une capacité réelle de décision dans la gestion des affaires locales et d'un champ de compétences larges pour préserver leur liberté d'action.

⁶³ CC français, déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985, JO du 8 Août 1985, p.9125

⁶⁴ CC français, déc. n° 87-241 DC du 19 janv. 1988, JO du 19 janvier 1988, p.1025.

En premier lieu, Jean-François BRISSON, de préciser que la capacité réelle de décision dans la gestion des affaires implique, une reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire par rapport au trait individuel des affaires locales⁶⁵ dans la limite des règles juridiques auxquelles ces collectivités doivent obéir⁶⁶. Les collectivités territoriales doivent disposer d'une liberté de décision pour le recrutement et la gestion de leurs agents, elles ont la possibilité d'accomplir des actes juridiques et, enfin, elles demeurent indépendantes des unes des autres.

D'abord, s'agissant de l'accomplissement des actes juridiques, ces collectivités territoriales peuvent recourir à des actes unilatéraux et à des actes bilatéraux. En ce qui concerne les actes unilatéraux, leur identification révèle qu'ils sont constitués d'une part des délibérations des assemblées délibérantes, et des décisions pouvant revêtir des formes variées prises par les autorités exécutives d'autre part. À ce titre, l'article 278 du CGCT dispose : « *Les collectivités territoriales règlent, par délibérations, les affaires de leurs compétences* ». Ces collectivités qui s'administrent librement prennent en charge leurs affaires respectives à travers des délibérations. Pour la commune, l'article 81 du CGCT consacre cette possibilité en mentionnant que : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » tandis que pour le département la prise des délibérations est régie par l'article 27 du CGCT. Ces délibérations en question sont constituées de trois éléments se rapportant d'abord par le fait de délibérer, ensuite le résultat de l'activité de délibérer et enfin son contenu juridique.

Le fait de délibérer est une activité consistant à un échange de points de vue entre conseillers permettant à ce chaque conseiller de donner son opinion sur la question inscrite à l'ordre du jour⁶⁷. Le résultat de l'activité de délibérer renseigne que la délibération en réalité est une manifestation de volonté collective de l'organe délibérant⁶⁸. Le contenu juridique de la délibération, est une décision proprement dite c'est-à-dire un acte créateur de droit⁶⁹. Pour ce qui est des actes bilatéraux, les collectivités territoriales peuvent conformément à l'article 14 du CGCT recourir aux marchés publics, les délégations de service public, aux partenariats public-privé. Sur le plan professionnel, elles peuvent recourir au contrat pour le recrutement d'agents contractuels.

⁶⁵ Jean-François BRISSON, « La réforme du système aéroportuaire : bilan et perspective. La décentralisation aéroportuaire », Université de Perpignan Via Domitia, 18 juin 2009, p.1153.

⁶⁶ Zérari FATHI, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, <https://doi.org/10.4000/add.1306>.

⁶⁷ Ibrahim Mboup, « Actes unilatéraux des collectivités territoriales », 2020, p11. Inédit.

⁶⁸ Ibid, p.13

⁶⁹ Ibid.

Ensuite, l'autonomie fonctionnelle de ces collectivités territoriales se traduit dans une certaine mesure par une indépendance entre les collectivités. Les organes d'une collectivité ne doivent pas dépendre d'une autre collectivité devant dicter la ligne de conduite à tenir. À travers la libre administration par le truchement de l'autonomie fonctionnelle, toutes les collectivités territoriales jouissent des mêmes prérogatives au regard de la constitution et des lois de la décentralisation en vigueur au Sénégal. C'est en ce sens qu'il est interdit à ce qu'une collectivité exerce une tutelle sur une autre collectivité. Le principe de non tutelle entre collectivités territoriales est consacré par le CGCT en son article 15 comme suit : « *Les collectivités territoriales sont d'égale dignité. Aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre* ». D'ailleurs, le juge constitutionnel français a contrôlé à de maintes reprises le respect de ce principe. Le juge français a exigé le respect de ce principe au considérant 22 de sa décision du 9 décembre 2010⁷⁰ comme suit « *les dispositions critiquées ne confient pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières, ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences* ». Cette décision a été confirmée par celle du 11 juillet 2014⁷¹. En France, le principe de non tutelle peut être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité⁷². Pour le moment, le juge constitutionnel sénégalais n'a pas encore conceptualisé une jurisprudence relative au principe de non tutelle entre collectivités territoriales.

Enfin, l'autonomie fonctionnelle dote les collectivités d'une liberté de décision dans la gestion de leur personnel. Le CC français a précisé dans sa décision du 20 Janvier 1984⁷³ que le principe offrant la liberté aux collectivités territoriales dans la nomination de leurs agents en affirmant clairement que la liberté de gestion et de décision du personnel des collectivités était inhérente à la libre administration. La gestion du personnel de ces collectivités territoriales implique à ce que ces dernières puissent procéder à la création ou la suppression d'emplois, la nomination aux grades et aux emplois, des positions statutaires, des avancements, des sanctions disciplinaires et des licenciements. Il importe toutefois de rappeler que la reconnaissance de la libre administration au profit des collectivités territoriales n'avait pas toujours permis jusqu'à une période récente, au Sénégal, à ces collectivités de disposer de cette liberté dans la gestion

⁷⁰ CC français, déc. n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, JO n°0292 du 17 décembre 2010, texte n°2

⁷¹ CC français, déc. n°2001-454 DC du 11 juillet 2014.

⁷² CC français, déc. n°2016-589 QPC, Association des maires de Guyane et autres, 21 oct. 2016, JO n°0248 du 23 octobre 2016, texte n°36

⁷³ CC français, déc. n° 83-168 DC du 20 janv. 1984, JO du 21 janvier 1984, p.368.

de leur personnel. Depuis longtemps, les collectivités territoriales étaient sous la tutelle de l'État central. C'est l'État qui fournissait du personnel aux collectivités territoriales.

En effet, cette liberté devant se traduire au plan législatif par un statut de la fonction publique territoriale a connu une lente maturation. Les dispositions devant régir ce personnel étaient éparpillées créant par ricochet une véritable problématique quant au cadre de référence applicable à ce personnel. Le législateur sénégalais à travers la loi n°69-54 du 11 Juillet 1969 développa une loi sur le statut de la fonction publique communale. L'adoption de cette loi a permis de renforcer la libre administration. Ainsi, cette loi avait pour objectif de créer les conditions d'une bonne administration de la commune par la fixation des règles de recrutement, de rémunération, de conservations et de l'organisation du personnel communal. Le législateur prendra le soin de développer une loi plus aboutie relativement à la gestion du personnel des collectivités territoriales. C'est dans cette perspective que la loi n°2011-08 du 30 Mars 2011 a été adoptée avec ses 23 décrets d'application. Cette loi est novatrice puisque dans son libellé, elle offre beaucoup de garanties aux collectivités territoriales sénégalaises dans la liberté de gestion de leur personnel. Cette loi renforce le principe de la libre administration et plus spécifiquement l'autonomie fonctionnelle de ces collectivités étant donné que ces dernières peuvent désormais recruter par voie de concours du personnel qualifié.

En deuxième lieu, l'autonomie fonctionnelle implique à ce que les collectivités territoriales aient un champ de compétence suffisant. Les collectivités territoriales, contrairement à l'État, sont des institutions-politico administratives. Autrement dit, ces dernières n'ont ni constitution propre, ni pouvoir législatif, ni des tribunaux jugeant en leur nom⁷⁴. Au Sénégal, les collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs attributions bénéficient de compétences énumérées par la loi d'une part et d'une clause générale de compétence d'autre part. En ce qui concerne les compétences, la consécration du principe constitutionnel de la libre administration à l'article 102 conférant une autonomie aux collectivités nécessite à ce que l'État attribue des compétences afin que ces dernières exercent des attributions effectives pour la gestion des affaires locales.

Eu égard à ces considérations, le législateur sénégalais adopta la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant CGCT. À en croire son exposé des motifs, cette loi se décline en quatre objectifs fondamentaux⁷⁵. Tout en traduisant en son titre premier le principe de la libre

⁷⁴ Ibrahima DIALLO, Droit des collectivités locales au Sénégal, op.cit., p.55.

⁷⁵ Un ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative renouvelée ; - une clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales ; - un développement de la contractualisation entre ces deux

administration, cette loi reconnaît neuf domaines de compétences aux collectivités territoriales⁷⁶. Ces neuf domaines constituent un champ commun de compétence des deux catégories de collectivités territoriales. Le législateur fait une répartition des compétences appartenant respectivement aux communes et aux départements, des compétences partagées entre ces deux échelons dans certains domaines. Dans le domaine de l'environnement, l'article 304 du CGCT prévoit un partage de cette compétence entre la commune et le département. L'article 306 du CGCT fait de même dans le domaine de la santé, la population et l'action sociale. Dans le domaine de l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et la formation professionnelle, l'article 312 prévoit les compétences du département. Il s'agit entre autres de l'équipement, la construction de lycées. La commune reçoit les compétences prévues par l'article 313 notamment la construction et l'équipement des écoles élémentaires, des préscolaires, les écoles communautaires de base et les écoles franco-arabe.

La reconnaissance de ces compétences demeure un critère important conditionnant l'effectivité de l'autonomie fonctionnelle dans la mesure où la libre administration est l'un des corollaires de la décentralisation. La décentralisation est purement fictive lorsque les collectivités locales n'ont pas une autonomie réelle même si elles bénéficient de compétences juridiques étendues⁷⁷. À côté de ces compétences énumérées par la loi, les collectivités territoriales exercent dans le cadre de la libre administration des attributions effectives en ayant aussi recours à la clause générale de compétence.

En effet, la clause générale de compétence trouve son fondement dans une vieille formule de l'article 61 de la loi française du 5 Avril 1884 selon laquelle « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Le législateur sénégalais réitéra cette formule à travers l'article 81 pour ce qui est des communes et à l'article 27 CGCT pour le département. Babacar SARR de soutenir que « *le principe de libre administration s'exprime constitutionnellement par la clause générale de compétence dont est dotée chaque échelon de la collectivité locale, tandis que les compétences déterminées par la loi sont la composante législative de la libre administration* »⁷⁸. La clause générale de compétence permet à une

niveaux décisionnels ; - une modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme des finances locales et une promotion soutenue de la qualité des ressources humaines

⁷⁶ Environnement et gestion des ressources naturelles ; santé-population et action sociale-Jeunesse, sports et loisirs-culture-éducation-planification-aménagement du territoire

⁷⁷ A. BALDE – « Le contrôle des finances locales au Sénégal (approche comparée avec le système français de contrôle des finances locales), in acte du colloque international sur la régionalisation, 1996, p.300.

⁷⁸ Babacar SARR, « La réforme de la décentralisation territoriale au Sénégal », CREDILA, Volume 2, Décembre 2015, p.24.

collectivité notamment l'organe délibérant de la commune ou du département d'intervenir dans tout domaine présentant un intérêt public local alors qu'aucun texte particulier ne leur a confié la compétence en cause et à la condition de ne pas empiéter sur les attributions de l'État ou d'une autre collectivité publique.

En France, la clause générale de compétence a été bouleversée par le législateur à de maintes reprises. En effet, de nature législative, la clause générale de compétence des départements et des régions a été supprimée pour une première fois par la loi n°2010-1563 du 16 Décembre 2010⁷⁹ avant d'être rétablie par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014⁸⁰ portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPTAM) et avant d'être supprimée à nouveau par l'article 94 loi n°2015-991 du 7 Août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La seule collectivité territoriale disposant de la clause générale de compétence demeure la commune tandis que la région et le département ont désormais des compétences spécialisées. À notre sens, cette suppression s'explique pour deux raisons. La première en est qu'en la supprimant et en spécialisant la région et le département, le législateur français a voulu mettre fin à l'enchevêtrement des interventions de ces trois ordres de collectivités en vue d'éviter les financements croisés sources de gaspillage des deniers publics. La dernière serait de doter la commune un domaine d'intervention beaucoup plus large tout en se fondant sur les compétences attribuées et la clause générale de compétence.

En réalité, la suppression de la clause générale de compétence en France a donné naissance à un débat doctrinal. Pour l'école défendant la thèse de consubstantialité entre la libre administration et la clause générale de compétence, il n'est pas possible de parler de libre administration sans clause générale de compétence. Pour eux, le principe de libre administration n'est vérifié ou effectif que si chaque collectivité territoriale bénéficie d'une clause générale de compétence⁸¹. En sens inverse, l'autre école considère que la clause générale de compétence est distincte du principe de libre administration⁸². Dans ce débat, nous pensons que la suppression

⁷⁹ L'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoyait de supprimer, à compter du 1er janvier 2015, la clause de compétence générale des départements et des régions

⁸⁰ Aux termes de cette loi, l'article L. 3211-1 du CGCT disposait : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. / Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi. / Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

⁸¹ Moustapha NDIAYE, Compétences des collectivités territoriales, cours donné au master 2 droit et administration des collectivités territoriales, université Assane SECK de Ziguinchor, 2020, inédit.

⁸² Ibid.

de la clause générale de compétence n'équivaut pas une atteinte de la libre administration puisque la région et le département en raison de leur spécialisation exerce des compétences diverses leur permettant de gérer les affaires locales.

Au Sénégal, même si le débat ne se pose pas dans la mesure où la clause générale de compétence n'a pas été supprimée pour une catégorie de collectivité territoriale, nous pensons qu'une réforme d'envergure doit être faite afin de supprimer la clause générale de compétence du département. Notre position pourrait s'expliquer au moins pour deux raisons. La première raison est liée au manque de moyens financiers pour cette catégorie de collectivité territoriale. Puisque le département n'a pas de fiscalité propre et qu'il dépend entièrement des transferts financiers de l'État, le maintien de cette clause serait dénué de sens. La deuxième raison est liée au recours faible à la clause générale de compétence. Toutefois, la clause générale de compétence doit être réservée aux communes puisqu'elles disposent de ressources fiscales et des ressources non fiscales pouvant leur permettre de financer leurs interventions. Cette réforme permettrait de spécialiser l'intervention du département à ses compétences attribuées par la loi. De ce fait, la commune pourrait intervenir non seulement sur la base des compétences transférées par la loi mais aussi en se fondant sur la clause générale de compétence.

L'autonomie locale affirmée a été renforcée par le constituant.

§ 2 : Une autonomie locale renforcée

Le constituant sénégalais tout en affirmant l'autonomie locale a procédé à son renforcement. Ce renforcement se manifeste d'une part par la consécration des principes de gouvernance locale (A) et l'intégration des collectivités territoriales à la politique étatique (B) d'autre part.

A) Un renforcement à travers la consécration des principes de gouvernance locale

Au Sénégal, les principes de gouvernance locale ont été consacrés suite à la réforme constitutionnelle de 2001 avant d'être réaffirmés en 2016 notamment à l'alinéa premier de l'article 102 de la Constitution comme suit « *Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques* ». Ces principes sont réaffirmés par le CGCT en ses articles 6 et 7.

La gouvernance locale désigne l'ensemble du dispositif institutionnel, des mécanismes et règles permettant l'exercice au niveau local l'autorité économique, politique et administrative

en vue de gérer les affaires d'une collectivité à tous les niveaux⁸³. Cette définition de la gouvernance locale part de la notion de proximité qui met en relation les gouvernants et les gouvernés mais surtout la capacité pour ces derniers d'avoir un regard critique sur le mode de gestion des gouvernants. La gouvernance en Afrique exige des transformations, des attitudes et des aptitudes des acteurs, pour que les processus de décision dans la gestion publique deviennent au fur et à mesure l'affaire de tous et non plus des seules autorités publiques⁸⁴. Les exigences de démocratisation des systèmes politiques africains du moins pour les pays d'Afrique noire francophone ont poussé ces derniers dans un processus de décentralisation. Ce mouvement de décentralisation est justifié par un besoin de rapprochement entre l'État et le citoyen pour un enracinement de la démocratie locale

En théorie politique classique, le principe de participation, qui remonte au 18^{ème} siècle, s'explique aux relations entre États fédérés et État Fédéral⁸⁵. Ce principe de participation du public, auquel le droit à l'information est étroitement lié, ne s'est pas imposé à l'occasion d'une réflexion générale sur les limites de la démocratie représentative. La découverte du local par le citoyen est à mettre en lien avec la recherche de son identité quelles que soient les réserves sur la nature et le sens de cette recherche⁸⁶. La communalisation intégrale répond à l'impératif d'une gestion de proximité des attentes des citoyens et une participation des acteurs locaux à l'impulsion ainsi qu'à la mise en œuvre des stratégies de développement territorial⁸⁷. Clef de réussite d'un développement durable, la participation des citoyens à l'œuvre de construction locale passe nécessairement par la promotion de la planification stratégique⁸⁸.

La participation des citoyens à la prise de décision est une forme de démocratie participative. Aux titres de ces mécanismes de participation, les personnes physiques ou morales peuvent faire, au président du conseil départemental et au maire, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité territoriale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions. Cela signifie que tous les hommes et les femmes de la collectivité doivent prendre part à la prise de décisions directement

⁸³ PNUD, Local Gouvernance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, 2016, p. 3.

⁸⁴ Afrobarometer BRIEFING, « La gouvernance locale au Sénégal : Effet de la proximité de l'élu au Citoyen, Octobre 2010 », p.2

⁸⁵ Jean Claude ZARKA, Droit international public, Ellipses, coll. « Mise au point », 2^é édition, 2011.

⁸⁶ Babacar SARR, op. cit, p.27.

⁸⁷ Ibid., p.29

⁸⁸ Au Sénégal., la gouvernance locale se renforce par la mise sur pied de véritables cadres de concertation en vue de promouvoir le contrôle et le dialogue participatif à tous les niveaux. Ousmane BADIANE, Aménagement du territoire : l'acte 3 de la décentralisation va bouleverser l'architecture institutionnelle du Sénégal.

ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui les représentent. Cela peut concerner le secteur privé, la société civile, les parties, les élus locaux et les représentations de l'État. Dans le même ordre d'idées, les cadres de concertation prévus à l'article 7 du CGCT constituent des formes de participation des citoyens à la prise de décision. Ce cadre de concertation est consulté sur les plans et les projets de développement local et les conventions de coopération et les contrats plans ou pour tout autre matière d'intérêt local. Sur ce point, le Pr. Mouhamadou Moustapha AIDARA précise que « *Toutefois, ces dispositions ne remettent pas en cause le caractère essentiellement représentatif de la démocratie locale dont rend compte la formulation constitutionnelle issue du référendum* »⁸⁹ selon « *laquelle les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées élues* »⁹⁰. La concertation est un processus qui associe de manière active le plus grand nombre de citoyens à la définition d'un projet collectif⁹¹. De fait, les citoyens sont conviés à la formulation d'un projet de territoire. Il s'agit d'une concertation entre élus locaux et citoyens. Ces structures de concertation peuvent aboutir à des codécisions entre élus locaux et les citoyens. Les élus pour définir un projet de territoire peuvent s'appuyer sur la concertation. Cette dernière est perçue comme une forme de légitimation des prises de décision. La concertation demeure une forme de participation active dans la mesure où elle permet de canaliser les forces vives du territoire pour une cohérence et une complémentarité des actions au niveau local. De plus, elle permet de renforcer les capacités des acteurs et de rechercher l'intérêt général au profit de l'intérêt particulier au niveau local.

Dans une autre perspective, le budget participatif est aussi un mécanisme de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. En effet, ce dernier apparaît de plus en plus comme une innovation des pratiques d'administration locale apte à promouvoir les principes de bonne gouvernance locale⁹². Le budget participatif rend transparent les dépenses locales tout en stimulant la participation des citoyens à la prise de décisions relativement aux ressources publiques. De plus, ce budget améliore les recettes fiscales locales tout en réorientant les investissements municipaux vers des infrastructures de base en faveur des quartiers défavorisés. Le budget participatif est reconnu non seulement comme un bon moyen d'orienter les ressources publiques vers les plus pauvres, mais aussi comme un appui supplémentaire à

⁸⁹ Mouhamadou Moustapha AIDARA, « Brèves réflexions sur la loi portant code général des collectivités locales au Sénégal, in mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, sous la direction d'Ismael Madior FALLA et d'Alioune SALL, p 681.

⁹⁰ Art.102 issue de la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016.

⁹¹ Guide sur la concertation communale, p.9.

⁹² « Mise en œuvre du budget participatif dans les collectivités locales de Kaolack et de Keur Kaba » document stratégique préparé par l'ARD de Kaolack dans le cadre de la Convention PNDL – Enda ECOPOP, p.1

l'atteinte des objectifs de la décentralisation et à la responsabilisation des gouvernants vis-à-vis de la société⁹³.

La gestion des affaires locales n'est pas seulement l'apanage des élus locaux même si ces derniers jouissent d'une certaine légitimité issue de leur élection. Les citoyens à travers ces propositions pourront orienter les autorités locales vers des points stratégiques pouvant dans une certaine mesure impulser le développement local. L'une des raisons d'être de la décentralisation et de la libre administration, son corollaire, est de confier la gestion des affaires locales à des élus locaux disposant d'une certaine marge d'appréciation sur la conduite de ces affaires. Les institutions locales étant les lieux où se prennent les décisions intéressant les destinées de ces citoyens, ces dernières doivent répondre aux normes de bonne gouvernance prônées par les pouvoirs publics. Au regard de l'opposabilité des délibérations et des décisions à caractère réglementaire à l'égard de ces citoyens, il est tout à fait normal que les populations locales fassent des propositions pouvant améliorer le fonctionnement de ces institutions.

La participation citoyenne à la prise de décision s'exprime aussi par le droit à l'information dont les citoyens disposent. L'alinéa 2 de l'article 6 CGCT consacre ce droit en ces termes : « *Tout habitant ou contribuable a le droit de demander, à ses frais, communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil départemental ou du conseil municipal, des budgets et des comptes, ainsi que des arrêtés pris par l'autorité locale* ». Le critère essentiellement énoncé dans cette disposition demeure le droit à l'information des citoyens pour les actes les plus importants des autorités locales. De cette disposition découle l'obligation de publication des délibérations et des actes réglementaires pris par les conseils ou exécutifs locaux. Ce droit à l'information permet aux citoyens d'être au courant de la façon dont les élus locaux gèrent les affaires locales. À travers ce droit à l'information, les citoyens lésés peuvent contester directement les actes locaux en cas d'illégalité par la voie du recours pour excès de pouvoir ou soit saisir le représentant de l'État. Le requérant doit satisfaire les conditions attachées à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Il s'agit entre autres des conditions relatives à la nature de l'acte attaqué. Dans ce cas précis, l'acte doit faire grief c'est-à-dire un acte modifiant l'ordonnancement juridique en préjudiciant à ses droits. L'autre condition est relative au requérant. Ce dernier doit disposer d'un intérêt et d'une qualité à agir. En effet, l'exercice de ce droit à l'information permet à ces citoyens de saisir le représentant de

⁹³ Ibid.

l'État par le biais d'un déféré provoqué dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est exécutoire aux fins de saisine du juge pour une annulation de l'acte contesté.

Pour prendre en charge ces considérations, le législateur sénégalais a institué des conseils consultatifs de quartier ou de village. L'article 83 CGCT dispose « *Des citoyens ou des représentants d'associations d'un quartier ou d'un village peuvent se constituer en un conseil consultatif. Ces conseils sont consultés par le maire et peuvent faire des propositions sur tout dossier intéressant le quartier ou le village* ». Cependant, le conseil municipal peut désigner ses membres appelés à siéger dans ces conseils. L'article 82 CGCT consacre en ce sens « *Le conseil municipal désigne ceux de ses membres appelés à siéger dans les conseils, commissions et organismes dans lesquels la représentation de la commune est prévue par les lois et règlements en vigueur* ». Babacar SARR de faire noter que ces structures ont pour objectif de faire participer les citoyens et d'autres acteurs en apportant une parole particulière et une confrontation des acteurs de la vie publique locale⁹⁴.

Le renforcement de l'autonomie locale s'analyse aussi par l'intégration des collectivités territoriales à la politique étatique.

B) Un renforcement à travers l'intégration des collectivités territoriales à la politique étatique

Les collectivités territoriales s'administrant librement sont amenées à participer à la politique étatique. Cette intégration des collectivités territoriales à la politique étatique se justifie par le fait que ces dernières sont des démembrements de l'État qui à travers ses fonctions de contrôle, de réglementation et d'allocation de moyens aussi bien financiers que techniques pèse sur l'action de ces dernières. Un tel état de fait semble être renforcé par Guillaume PROTIERE lorsqu'il soutient que « *la Constitution n'a de cesse de répéter que les collectivités territoriales constituent des cadres politiques, au sens de cadres d'expression du pouvoir démocratique* »⁹⁵. L'auteur de poursuivre en considérant que : « *la démocratie globale reposerait, de ce fait, sur deux dimensions complémentaires : la démocratie étatique, organisée horizontalement selon les principes classiques de la séparation des pouvoirs et de la démocratie territoriale ou territorialisée, reposant sur l'admission du pouvoir local* »⁹⁶.

⁹⁴ Babacar SARR, « La réforme de la décentralisation territoriale au Sénégal », op. cit. , p.29.

⁹⁵ Guillaume PROTIERE, La puissance territoriale : Contribution à l'étude du droit constitutionnel local, thèse de doctorat en droit public, Université Jean Moulin Lyon, 2006, p.148.

⁹⁶ Ibid.

Le constituant sénégalais en inscrivant la libre administration dans la constitution a par la même occasion intégré les collectivités territoriales à l'expression du pouvoir dans l'État. De ce fait, le constituant sénégalais insiste sur l'unité du cadre démocratique d'expression du pouvoir liant l'État et les collectivités territoriales. La constitution sénégalaise reconnaît en elle-même cette participation des collectivités territoriales à l'expression du pouvoir dans l'État. En effet, l'article 102 de la constitution prévoit que les collectivités territoriales « *participent à la territorialisation des politiques publiques, à la mise en œuvre des programmes de l'État ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires* ».

En effet, la territorialisation des politiques publiques vise à d'adapter les orientations nationales et les normes sectorielles aux spécificités des terroirs, afin d'assurer leur développement endogène⁹⁷. Elle a été enclenchée par le pouvoir exécutif dans l'objectif de promouvoir une véritable politique de développement et de mise en valeur des potentialités des territoires⁹⁸. Cette dernière doit permettre dans une certaine mesure de clarifier les compétences et les rôles que doivent jouer l'État et les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales pourront à ce titre contractualiser avec l'État autour de programmes d'investissement pluriannuels.

Pour la mise en œuvre de cette territorialisation des politiques publiques au niveau local, l'État a institué de nouvelles formes d'appui aux collectivités territoriales à travers le budget consolidé d'investissement (BCI). Le BCI est un cadre annuel de programmation et de suivi des dépenses d'investissement financés sur des ressources budgétaires⁹⁹. Le BCI couvre l'ensemble des programmes et projets d'investissement retenus par le Gouvernement, et pour lesquels les financements sont acquis ou dont les actions sont déjà en cours de mise en œuvre¹⁰⁰. En décentralisant le BCI, l'État a voulu associer les collectivités territoriales dans l'exécution financière et technique des dépenses d'investissement sur leurs territoires respectifs. De ce fait, les collectivités territoriales participent à cette territorialisation des politiques publiques pour l'absorption des crédits à travers la réalisation d'opérations d'investissement simples. Le BCI ne concerne que quelques secteurs ciblés par l'État notamment l'éducation et la santé. Le BCI permet le transfert adéquat de ressources et de responsabiliser les collectivités territoriales en

⁹⁷ Fiche technique thématique réalisée par le groupe consultatif de Paris, 24-25 février 2014, p.2.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ousmane SOW, L'appui budgétaire dans le financement du développement local, mémoire de DEA, Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2009, <http://memoireonline.com>

¹⁰⁰ Ibid.

matière de réalisation d'infrastructures dans le domaine de la santé et de l'éducation. À côté du BCI, les pôles de développement territoriaux constituent des instruments de mise en œuvre de la territorialisation des politiques publiques. La territorialisation des politiques publiques est certes attrayante théoriquement, mais il convient de dire qu'elle n'est pas encore effective dans la pratique.

La consécration de la participation des collectivités territoriales à la mise en œuvre des programmes de l'État fait de ces collectivités s'administrant librement des leviers de l'État à l'échelon local. Cette mise en œuvre des programmes de l'État est d'autant plus visible lorsque les exécutifs locaux agissent au nom de l'État. Le code général des collectivités territoriales consacre une telle situation en ses articles 107 et 108 lorsque le Maire est chargé de la publication et de l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif, de l'exécution des mesures de sûreté générale, des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et règlements ou lorsqu'il est officier d'état civil. Dans le même sillage, Cassoba NANAKO de dire que « *face à la défaillance de l'État central, certaines collectivités territoriales se retrouvent dans l'obligation de prendre en charge des compétences étatiques pour assurer, à leurs citoyens, la fourniture de certains services, notamment dans les domaines sociaux*¹⁰¹ ».

En somme, les collectivités territoriales participent à la politique étatique en intervenant en complément aux actions de l'État étant donné qu'elles sont des démembrements de ce dernier. La Constitution de Mars 2016 tout en affirmant le principe de la libre administration au sein de l'ordre constitutionnel sénégalais aménage une compétence de principe du législateur dans sa mise en œuvre.

Section 2 : Une garantie tenant à la consécration constitutionnelle de la compétence de principe du législateur dans la mise en œuvre de la libre administration

L'article 67 de la Constitution sénégalaise de Mars 2016 dispose « *La loi détermine les règles concernant (...) les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». L'article 102 ajoute en son alinéa 2 que « *Leur organisation et leur fonctionnement sont déterminés par la loi* ».

¹⁰¹ Cassoba NANAKO, La libre administration des collectivités locales au Bénin et au Niger, thèse de doctorat en droit public, Université d'Abomey Calavi, Septembre 2016, p.

Ces deux dispositions précitées confèrent au législateur une compétence de principe dans la division verticale du pouvoir, c'est-à-dire l'organisation de l'action des collectivités territoriales tout en respectant leur libre administration. C'est dans ce sens que C. BACUYANNIS présente ainsi l'intervention du législateur comme une «garantie» de la libre administration des collectivités territoriales¹⁰².

Eu égard à ces considérations, nous montrerons d'une part les domaines d'intervention du législateur (§1) avant de terminer sur les sujétions liées à l'intervention du législateur (§2) d'autre part.

§ 1 : Les domaines d'intervention du législateur

Le législateur détermine les principes fondamentaux de la libre administration incluant d'une part l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales (A). D'autre part, le législateur détermine les ressources et les compétences (B) de ces dernières.

A) La détermination de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales

Le principe de la libre administration n'implique pas pour autant que les collectivités disposent d'un pouvoir d'auto-organisation¹⁰³. Leur organisation relève de la compétence du législateur dans sa définition et du pouvoir exécutif dans sa mise en œuvre¹⁰⁴. L'article 102 en son alinéa 2 et l'article 67 donnent compétence au législateur pour mettre en œuvre le principe de la libre administration. Pour connaître les domaines qui sont fixés par la loi, un examen minutieux du CGCT réaffirmant le principe de la libre administration notamment au livre premier régissant le cadre organisationnel et fonctionnel est indispensable. En effet, la lecture du chapitre II de ce code renseigne sur les domaines fixés par la loi. Le législateur sénégalais détermine la composition des organes des collectivités territoriales. Il en est ainsi pour le département dont les organes sont constitués de l'organe délibérant et de l'organe exécutif conformément aux articles 31 à 34 CGCT. L'organe délibérant de la commune est composé de conseillères et de conseillers municipaux conformément à l'article 92 CGCT. L'organe exécutif, pour sa part, est composé du Maire et de ses adjoints précise l'article 92 cité.

¹⁰² C. BACUYANNIS, Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, op. cit. p. 236.

¹⁰³ Louis FAVOREU, André ROUX et autres, Précis de droit constitutionnel, 21^{ème} édition, Dalloz, 2019, p.527

¹⁰⁴ Ibid., p.528

Le législateur soumet aux collectivités territoriales s'administrant librement au respect des règles de la comptabilité publique dans la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget local comme l'indique l'article 10 CGCT. En effet, la préparation du budget local fait intervenir conformément à l'article 191 CGCT deux ordonnateurs principaux que sont le Maire pour la commune et le président du conseil départemental pour le département. La préparation de ce budget est aussi soumise à un débat d'orientation budgétaire prévu à l'article 253 CGCT qui doit se tenir au moins un mois avant l'examen du budget. Pour ce qui est du vote de ce budget, le législateur fait obligation à ce que le budget soit voté avant le 31 Janvier ou au plus tard le 31 Mars. La session budgétaire doit être convoquée par l'exécutif local par écrit et indiquant l'ordre du jour de la réunion. Le législateur fait obligation à ce qu'elle soit transmise aux conseillers 15 jours avant la tenue de la réunion. Ce budget doit être voté en équilibre réel tout en y inscrivant les dépenses obligatoires. En cas de défaillance des collectivités territoriales dans le vote du budget dans les délais légaux, le législateur prévoit que le représentant de l'État se substitue à l'exécutif local et établit d'office le budget. Le législateur organise le régime du patrimoine des collectivités territoriales. Ces dernières disposent d'un domaine public et d'un domaine privé se composant de biens meubles et de biens immeubles pouvant s'acquérir soit à titre onéreux ou à titre gratuit. Le patrimoine des collectivités est régi par l'article 13 CGCT. De plus, la loi détermine le mode d'élection, le régime des inéligibilités, des incompatibilités et des indemnités des conseils élus.

Les collectivités ne disposent pas d'un pouvoir d'auto-organisation même si elles s'administrent librement. Le conseil constitutionnel français a consacré ce principe dans sa décision du 2 Juillet 2010 dite Commune de Dunkerque¹⁰⁵. En se fondant sur l'article 72-1 de la constitution française prévoyant que « *La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* », le conseil constitutionnel a précisé au considérant 3 de sa décision « *qu'en tout état de cause, l'habilitation ainsi donnée au législateur n'institue pas un droit ou une liberté puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 66-1 de la constitution* ».

Le législateur détermine les ressources et les compétences des collectivités territoriales

¹⁰⁵ CC français Décis. n° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque, 2 juill.2010.

B) La détermination des ressources et des compétences

L'inscription constitutionnelle du principe de la libre administration résulte de la volonté du constituant sénégalais de promouvoir les libertés des collectivités territoriales en les dotant d'un fondement constitutionnel de leurs diverses interventions pour la gestion des affaires locales. Ainsi, aux termes de l'article 67 de la constitution sénégalaise, il est mentionné sans ambages que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources. De ce fait, dans l'ensemble des pays africains francophones, la définition constitutionnelle du législateur en matière de libre administration se rapprochent de celle de la France où l'article 72 de la constitution française prévoyant que c'est la loi qui détermine les conditions de la libre administration. Ces conditions sont déterminées à l'article 34 de cette constitution.

En premier lieu, les compétences sont d'abord l'aptitude physique à agir, et l'on parle de compétence aussi bien pour une personne physique que pour une personne morale, pour une autorité juridictionnelle. Mais lorsqu'on parle de compétence à propos d'une collectivité publique, cette notion implique nécessairement, à la fois un domaine d'intervention ou une matière susceptible d'être réglée par la collectivité, et un pouvoir de régir ce domaine ou cette matière. Concrètement, au Sénégal, la détermination des compétences par le législateur s'effectue par un transfert de compétences énumérées par la loi. Avec la réforme de 1996, le Sénégal a connu au cours de la législature concomitante d'importants transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales¹⁰⁶. La détermination des compétences conduit nécessairement à un examen du CGCT. Ainsi, le législateur répartit les compétences entre l'État et les collectivités territoriales et entre les deux niveaux d'administration territoriale à savoir la commune et le département.

La compétence de principe du législateur dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a été consacrée par le juge constitutionnel français dans sa décision du 9 Mai 1991 relative au statut de la Corse¹⁰⁷. Dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, il convient de dire que les collectivités territoriales disposent de compétences de principe attribuées par la loi mais elles partagent certaines avec

¹⁰⁶ Babacar SARR, « La réforme de la décentralisation territoriale », op. cit., p.22.

¹⁰⁷ Décis. n° 91-290 DC, 9 mai 1991, Statut de la Corse, GDCC.

l'État. Pour ce qui est des compétences partagées, il s'agit de l'administration et de l'aménagement du territoire, du développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la protection et la mise en valeur de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie. L'État conserve pour sa part certaines compétences que sont : ses tâches de souveraineté relatives à l'économie, police, défense, monnaie, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, la coordination des actions de développement, la garantie de la cohésion et de la solidarité nationale, de l'intégrité du territoire, la diplomatie etc.

La détermination des compétences par le législateur s'effectue par une distinction des compétences appartenant à la commune et celles relevant du département. Le législateur sénégalais détermine au titre II chapitre II du CGCT les compétences du département. Aux titres de ces compétences sous le fondement de l'article 27 de ce code, le département est compétent pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique, pour réaliser les plans départementaux de développement et organiser l'aménagement du territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État et des autres collectivités territoriales situées dans la région circonscription administrative, dans les domaines et les conditions fixés par la loi. Le département peut passer des conventions avec l'État ou avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leur compétence, dans le strict respect de leurs attributions. Il peut proposer aux communes du ressort du département toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement, sous réserve des dispositions de l'article 15 du présent code et passer des conventions de coopération internationale.

En ce qui concerne les compétences de la commune, le législateur les énumère à l'article 81 CGCT. Selon cette disposition, le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Aux termes de l'article 81, la commune exerce 18 compétences.

En deuxième lieu, la constitution donne compétence au législateur pour déterminer les ressources des collectivités territoriales s'administrant librement conformément à l'article 102 de la constitution. L'article 67 de la constitution renseigne que c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Cette disposition s'applique à la fiscalité de l'État et à celle des collectivités territoriales. L'analyse approfondie de cette disposition nous permet d'avancer que les collectivités territoriales disposent de ressources. Ces collectivités ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. Ces impôts locaux sont constitués des impôts économiques,

impôts professionnels, des impôts fonciers et des impôts personnels régis par le code général des impôts de 2018.

Parmi les impôts fonciers, les collectivités territoriales disposent de la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution globale foncière et l'impôt sur les propriétés insuffisamment bâties. Les impôts personnels portent sur l'impôt du minimum fiscal et la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal. Quant aux impôts assis sur l'activité professionnelle, ils sont constitués de la contribution économique locale, la contribution des licences et la contribution globale unique.

La liste des impôts paraît impressionnante mais les collectivités territoriales n'ont aucun pouvoir en matière fiscale nonobstant leur autonomie découlant du principe de libre administration. En effet, c'est au législateur qu'échoit la fonction de concrétisation de ce pouvoir fiscal en déterminant l'étendue du pouvoir budgétaire et fiscal. De ce fait, le législateur dispose de la compétence de créer des impôts et certains prélèvements obligatoires. Le conseil constitutionnel français avait déjà précisé que le principe de libre administration, s'appliquant dans les conditions prévues par la loi, n'impliquait pas que, dans l'exercice de sa compétence en matière fiscale, le législateur soit tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux¹⁰⁸. Les collectivités territoriales sénégalaises ne disposent pas d'un véritable pouvoir fiscal et d'une autonomie fiscale puisqu'elles ne peuvent ni créer des impôts ni en déterminer l'assiette et les modalités de recouvrement.

Le législateur garantit certes la libre administration en déterminant ses principes fondamentaux mais ce dernier est soumis à des sujétions dans son intervention.

§ 2 : Les sujétions liées à l'intervention du législateur

L'intervention du législateur dans la détermination des conditions ou modalités de mise en œuvre de la libre administration est sujette d'une part au respect de la valeur constitutionnelle de la libre administration (A). D'autre part, cette intervention est sujette au respect des conditions d'exercice de la libre administration (B).

¹⁰⁸ CC français, déc. n°91-291 DC, 6 Mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile- de- France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et modifiant le code des communes, Rec.50 : Considérant n°28 et 29 ; JORF du 11 mai 1991, p.6236

A) Une intervention sujette au respect de la valeur constitutionnelle de la libre administration

Le principe de la libre administration a été consacré comme principe constitutionnel par le juge constitutionnel français dans sa décision du 23 Mai 1979 relative au Territoire de Nouvelle-Calédonie¹⁰⁹. La libre administration comme principe de valeur constitutionnelle signifie qu'elle est une liberté constitutionnellement reconnue et garantie. La libre administration a accédé au rang de principe constitutionnel par son inscription dans la constitution sénégalaise à l'article 102. Par cette inscription constitutionnelle, la libre administration s'impose au législateur. De ce fait, la théorie du principe de constitutionnalité s'applique donc à la libre administration. Selon le doyen FAVOREU, le principe de constitutionnalité signifie que seule une loi constitutionnelle peut déroger à une loi constitutionnelle.¹¹⁰

La valeur constitutionnelle de la libre administration en droit sénégalais confère à cette dernière une suprématie à l'égard des actes infra-constitutionnels et des actes infra-législatifs. Les actes infra-constitutionnels concernent les actes législatifs pris par le législateur ordinaire et le législateur organique. Les actes infra-législatifs sont constitués des actes édictés par les autorités gouvernementales et administratives, notamment des décrets, les arrêtés et délibérations. Ainsi, une autonomie constitutionnellement reconnue, ne peut être remise en cause par des normes infra-constitutionnelles, sous peine d'inconstitutionnalité¹¹¹.

Ces actes cités ne sauraient violés d'aucune façon le principe de la libre administration en raison de sa valeur constitutionnelle. Seule une norme de valeur constitutionnelle peut déroger à ce principe. Pour faire respecter le principe constitutionnel de la libre administration, le contrôle de constitutionnalité est le moyen principal. Le contrôle de constitutionnalité des lois est assuré au Sénégal par le conseil constitutionnel aux termes de l'article 92 de la constitution de 2016. La libre administration bénéficie d'une protection constitutionnelle.

Dans son intervention, le législateur est assujetti au respect des conditions d'exercice de la libre administration.

¹⁰⁹ CC français, décis. n°79-104 DC du 23 mai 1979 relative à la loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire e la nouvelle Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, JO du 25 mai 1979 , p.27.

¹¹⁰ Louis FAVOREU, André ROUX, Précis de droit constitutionnel, 21^e édition, Dalloz, p.129.

¹¹¹ Zerari FATHI, L'autonomie des collectivités et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie, op.cit, p38

B) Une intervention sujette au respect des conditions d'exercice de la libre administration

L'alinéa 2 de l'article 102 et l'article 67 de la constitution sénégalaise donnent compétence au législateur pour fixer les modalités ou conditions de mise en œuvre de la libre administration. En effet, ces conditions ou modalités englobent les principes fondamentaux de la libre administration notamment l'organisation, le fonctionnement, les ressources et les compétences. La libre administration serait dénuée de sens du moment où le législateur priverait les collectivités territoriales de ces conditions nécessaires à son exercice. Telle qu'inscrite dans la constitution sénégalaise, l'effectivité du principe de la libre administration exige que le législateur respecte dans le cadre de son intervention les conditions d'exercice y afférentes. Aux titres de ces conditions d'exercice, le législateur doit s'atteler à préserver la liberté d'action de ces collectivités en empiétant pas sur leur l'autonomie.

Étant donné que l'autonomie découlant du principe de la libre administration est institutionnelle d'une part et fonctionnelle d'autre part, le législateur doit veiller dans son intervention à respecter la liberté d'organisation et de fonctionnement des assemblées locales, leur capacité réelle de décision. Il existe des garanties jurisprudentielles concernant cette liberté.

Au regard de la pauvreté de la jurisprudence du juge constitutionnel sénégalais en la matière, il sied de recourir à la jurisprudence du juge constitutionnel français. Dans sa décision du 14 Janvier 1999 relative à l'élection des conseils régionaux¹¹², ce juge a jugé que le législateur ne saurait imposer à ce que les séances des commissions permanentes des conseils régionaux soient publiques « *plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement* ». Dans la décision « Prévention de la corruption » du 20 janvier 1993, le conseil constitutionnel a refoulé, parce que trop générale et absolue au regard de la libre administration, une disposition qui prévoyait, en cas de prorogation d'une convention de délégation de service public, que cette prorogation ne pourrait atteindre qu'un tiers de la durée initialement prévue¹¹³. Le conseil estimait que le principe de la libre administration était violé par une disposition qui prévoyait la suspension automatique, pendant trois mois, de l'exécution des actes des collectivités en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public, lorsque le représentant de l'État en aurait demandé

¹¹² CC français, Décis. n° 98-407 DC, 14 janv. 1999, Élection des conseillers régionaux.

¹¹³ Jean-Bernard AUBY, « La libre administration des collectivités locales, principe à repenser ? », l'aube/SECPB, 1998, p.93.

le sursis à exécution¹¹⁴. Le législateur ne doit pas affecter le fonctionnement normal d'une collectivité territoriale dans des conditions pouvant remettre en cause le principe de la libre administration. En tout cas c'est ce que le juge constitutionnel français a retenu dans sa décision du 13 Mai 2013¹¹⁵ en considérant que : « *le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus* ».

Le législateur en transférant les compétences entre les deux ordres de collectivités territoriales doit s'atteler à respecter la compétence de chaque collectivité. Il ne peut délibérément transférer une compétence appartenant à une collectivité à une autre. Le législateur peut-il dépouiller la commune de l'essentiel de ses attributions au profit du département ? Une telle question reste sans réponse en raison de ce que le juge constitutionnel sénégalais n'a pas encore été saisi à ce sujet. Son homologue français s'est prononcé sur la question de savoir si le législateur peut dépouiller le département de l'essentiel de ses compétences au profit de la région. André ROUX et Louis FAVOREU ont montré fort opportunément que le Conseil constitutionnel n'a répondu que partiellement à ces questions, dans sa décision n°84-174 DC du 25 juillet 1984, Régions d'outre-mer¹¹⁶. Selon eux, il y a eu notamment, que le législateur, lorsqu'il définit les compétences de nouvelles collectivités, doit respecter « *le régime propre à chacune des collectivités territoriales* »¹¹⁷. Le législateur dans son intervention ne doit pas porter atteinte à la liberté contractuelle étant donné que cette dernière tire son fondement constitutionnel du principe de la libre administration.

En ce qui concerne les ressources, certains auteurs ont fait remarquer que « *le très large pouvoir reconnu par la Constitution au législateur en matière de ressources locales n'est cependant pas discrétionnaire* »¹¹⁸. Les garanties de cet encadrement des pouvoirs du législateur ont été dégagées par la jurisprudence. En effet, le conseil constitutionnel a en effet jugé que les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources globales des

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ CC français, Décis. n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

¹¹⁶ Louis FAVOREU, André ROUX, Précis de Droit constitutionnel, Dalloz, 21^{ème} édition, 2019, p.540.

¹¹⁷ Ibid., p.540.

¹¹⁸ Ibid., p.533.

collectivités locales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration¹¹⁹.

La constitutionnalisation du principe de libre administration est accompagnée de garanties.

¹¹⁹ Ibid., p.533

CHAPITRE II : LES GARANTIES STRUCTURANT LE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION

La consécration d'une liberté locale d'administration au profit des collectivités territoriales a des implications dans la mesure où il est consenti à l'égard de ces dernières une liberté d'action. Ces garanties s'analysent à travers d'une part les moyens attribués aux collectivités territoriales (Section1) et la protection juridictionnelle (section 2) dont bénéficie ce principe d'autre part.

Section 1 : Les garanties liées aux moyens attribués

Aux titres de ces moyens, les collectivités territoriales disposent des moyens juridiques et humains (§1) d'une part et des moyens financiers (§2) d'autre part.

§1 : Les garanties liées à l'attribution de moyens juridiques et humains

Nous étudierons les moyens juridiques (A) avant de terminer sur les moyens humains (B)

A) Les moyens juridiques

La consécration d'une liberté locale d'administration confère aux collectivités territoriales des moyens juridiques dont le pouvoir réglementaire local, la liberté contractuelle, la possibilité de recourir à la coopération et le pouvoir d'ester en justice.

En ce qui concerne, le pouvoir réglementaire local, l'exégèse de l'article 102 montre que ce pouvoir n'a pas été consacré de façon explicite dans la constitution mais ce dernier a une assise constitutionnelle implicite. En effet, la constitutionnalisation de la liberté d'administration locale¹²⁰ reconnaît une réserve d'action aux collectivités territoriales¹²¹. Le principe de la libre administration débouche logiquement sur la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local¹²². Il est un moyen essentiel de la libre administration puisqu'on ne peut s'administrer qu'en édictant des actes d'administration.

Concrètement, pour saisir ce qu'est le pouvoir réglementaire local, nous partirons de la définition du pouvoir réglementaire national proposée par Michel VERPEAUX. Pour ce

¹²⁰ J. BENOIT, « La liberté d'administration locale », RFDA, 2002, pp1065-1078

¹²¹ Guillaume PROTIERE, La puissance territoriale. Contribution à l'étude du droit constitutionnel local, op.cit., p 29

¹²² André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », RFDA,1992.

dernier, « *le pouvoir réglementaire demeure le pouvoir d'une autorité qui n'est ni une assemblée législative, ni une juridiction, de prendre des actes à caractère général et impersonnel c'est-à-dire contenant des normes modifiant l'état du droit existant* »¹²³. En se fondant sur cette définition, le pouvoir réglementaire local peut être appréhendé comme le pouvoir d'une autorité locale, notamment du Maire ou du président du conseil départemental, de prendre des actes à caractère général et impersonnel ayant une valeur normative nécessaire à l'organisation et au fonctionnement de sa collectivité. Cependant, la consécration de ce pouvoir réglementaire local doit nécessairement se concilier avec l'existence d'un pouvoir réglementaire national qui est d'ailleurs le seul à être expressément reconnu par la constitution¹²⁴. Au Sénégal, ce pouvoir réglementaire national est reconnu au président de la république conformément à l'article 43 de la constitution. Étant donné que la constitution renvoie à la loi pour la détermination des principes fondamentaux de la libre administration, le pouvoir réglementaire local est de ce fait qu'une simple habilitation législative.

Le pouvoir réglementaire local est un pouvoir de mise en œuvre de la loi, ensuite s'appesantir sur sa matérialisation et enfin montrer que ce dernier est encadré par la loi.

En premier lieu, la mise en œuvre de ce pouvoir conduit à soutenir que le pouvoir réglementaire local consiste à une « *concrétisation-application de la loi* »¹²⁵. Le pouvoir réglementaire local n'a pour vocation que mettre en application les prérogatives reconnues aux collectivités territoriales. Ce pouvoir s'inscrit nécessairement en application de la loi dans le mesure où ce dernier permet aux collectivités territoriales de prendre des actes d'administration.

En deuxième lieu, le pouvoir réglementaire se matérialise par la prise d'une pluralité d'actes par les autorités locales. À défaut d'une consécration explicite, le pouvoir réglementaire des autorités locales trouve son fondement dans le CGCT. L'article 71 alinéa 3 de ce code dispose : « *Le conseil municipal par ses délibérations, le maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune* » au moment où l'article 20 abonde dans le même sens pour ce qui est du département. L'exégèse de ces deux dispositions montre à suffisance que ces autorités locales ne peuvent concourir à l'administration de leur collectivité qu'en ayant recours à ce pouvoir réglementaire. À ce titre, l'impulsion du pouvoir réglementaire est effectuée par l'organe exécutif.

¹²³ Michel VERPEAUX, « La naissance du pouvoir réglementaire », PUF., 1991, p 4

¹²⁴ Xavier MAGNON, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : Nouveaux bilan après la décision du conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la corse », p.2.

¹²⁵ Ibid, p.4.

Au niveau local, le pouvoir réglementaire se matérialise par des délibérations et des arrêtés dans un domaine de compétence étendu. En ce qui concerne les délibérations locales, elles constituent la première catégorie considérée par Bertrand FAURE comme étant la traduction par excellence du pouvoir réglementaire¹²⁶ dans la mesure où le conseil municipal et le conseil départemental règlent par délibérations les affaires de la commune et du département. Aux côtés des délibérations, les arrêtés constituent des actes par lesquels les autorités locales usent pour exercer leur pouvoir réglementaire. Selon Bertrand FAURE, les arrêtés sont des « *actes complémentaires (...) ayant un caractère dérivé et conditionné* »¹²⁷. Les arrêtés apparaissent donc comme des actes édictés pris par les exécutifs locaux, soit pour mettre en application les délibérations, soit dans une perspective de matérialisation de leur pouvoir de chef d'administration de la collectivité territoriale.

Le pouvoir réglementaire des autorités locales intervient dans un domaine de compétence diversifié. Même si la constitution sénégalaise n'a pas consacré explicitement le pouvoir réglementaire, il apparaît que le législateur reconnaît ce pouvoir à ces autorités locales dans un domaine étendu devant leur permettre d'édicter des règlements diversifiés relativement aux matières relevant de leur domaine de compétences. Par respect au caractère unitaire de l'État, tous les actes réglementaires édictés par les autorités locales sont des règlements d'application de la loi étant donné qu'elles ne peuvent édicter des règlements autonomes. Relativement aux règlements d'application de la loi, les autorités locales peuvent édicter des actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de leur administration. Au Sénégal, le législateur autorise les collectivités territoriales à élaborer des règlements intérieurs. Ces règlements intérieurs sont élaborés en conformité avec les lois. Les autorités locales peuvent également élaborer des règlements en matière de police municipale. Le pouvoir de police municipale est exercé au niveau local par le Maire comme l'attestent les articles 118, 119 et 121 du CGCT sous le contrôle du représentant de l'État. Les mesures de police traduisent la possession d'un véritable pouvoir réglementaire des collectivités locales¹²⁸. Ce pouvoir de police du Maire apparaît donc comme un pouvoir d'habilitation. À travers les arrêtés qu'il édicte dans ce sens, il assure le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique. De plus, les autorités locales exercent leur pouvoir réglementaire en édictant des actes

¹²⁶ Bertrand FAURE, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », Paris, LGDJ, Coll. BDP, tome 200, 1998, p.80.

¹²⁷ Bertrand FAURE, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », op cit., p.98

¹²⁸ M-C. ROUAULT, « L'intérêt communal », Presses Universitaires de Lille », 1991, p85.

relatifs l'aménagement du foncier, l'utilisation des sols, la gestion des espaces et la gestion du personnel local.

En troisième lieu, le pouvoir réglementaire local au Sénégal demeure un pouvoir encadré. L'encadrement de ce pouvoir se matérialise par sa subordination à la loi. Le pouvoir réglementaire local ne saurait être initial étant donné que le constituant sénégalais donne compétence au législateur pour déterminer les conditions ou modalités d'administration des collectivités. À ce titre, le doyen FAVOREU de faire remarquer que « *la liberté normative reconnue aux collectivités territoriales serait subordonnée parce que contraire non seulement au principe d'unité de la République, mais aussi et surtout à l'exercice du pouvoir réglementaire par les détenteurs de droit commun initiaux* »¹²⁹.

Dans une autre perspective, l'encadrement de ce pouvoir est lié par le fait qu'il est contrôlé. En effet, les actes édictés par ces autorités sont soumis à un contrôle exercé par les autorités réglementaires nationales. Le législateur sénégalais renforce la prégnance du pouvoir réglementaire national sur le pouvoir réglementaire local à travers la substitution. C'est en ce sens que le législateur donne le pouvoir au ministre chargé des collectivités territoriales de se substituer aux collectivités en cas de refus ou de négligence dans l'accomplissement d'actes prescrits par la loi ou les règlements. Le législateur prévoit cette situation à l'article 54 du CGCT pour le département. En conséquence, dans les hypothèses où ces autorités locales accomplissent des actes contraires à la constitution, d'atteinte à la sécurité de l'État ou d'impossibilité de fonctionnement normal, le conseil municipal et le conseil départemental peuvent être suspendus par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

En outre, les collectivités territoriales disposent d'une liberté contractuelle et ont la possibilité de recourir à la coopération.

La proclamation du principe de la libre administration dans la constitution sénégalaise apporte une garantie à ce principe en le préservant de toute forme d'atteinte possible. Cette autonomie consacrée aux collectivités territoriales permet à ces dernières d'entreprendre des actions relevant de leur compétence. Cette autonomie couvre ainsi le champ de la liberté contractuelle et celui de la coopération.

¹²⁹ Cyrille MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone », p.99

S'agissant de la liberté contractuelle, la Pr Christine Bréchon-Moulènes soutient « dans le fait que la formation du contrat sera entièrement abandonnée aux deux parties ; elle sera présente à chaque moment, à chaque phase de la formation du contrat : liberté de contracter ou de ne pas contracter, liberté de choisir le type de contrat, liberté de choisir le cocontractant, liberté de déterminer le contenu du contrat, liberté de négocier avec le cocontractant pressenti et, surtout, liberté de s'engager par sa seule volonté, car c'est là l'objet du système contractuel »¹³⁰. Ainsi, la liberté contractuelle traduit essentiellement le « pouvoir de choisir »¹³¹.

L'exercice de la libre administration doit permettre aux collectivités territoriales de choisir les moyens pour la mettre en œuvre. De fait, afin que ces collectivités s'administrent librement et exercer leurs compétences, ces dernières ont la possibilité d'opter librement pour un procédé contractuel de leur choix. Le CGCT en son article 14 précise que les collectivités territoriales peuvent conclure des contrats tels que les marchés publics, les délégations de service public et les conventions de partenariats public-privé. De plus, ces collectivités peuvent user du contrat pour recruter du personnel.

En premier lieu, les collectivités territoriales disposent d'une liberté dans le choix de leurs cocontractants. Ce choix est soumis à des procédures définies par le législateur conformément à la loi n°65-51 du 19 juillet 1965 portant code des obligations de l'administration modifiée par le décret n°2006-16 du 30 juin 2006, au décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics et à la loi n°2014-09 de 20 Février 2014¹³² relative aux contrats de partenariats. Ces procédures sont constituées de la mise en concurrence à travers l'appel d'offre.

En deuxième lieu, les collectivités territoriales disposent d'une liberté à partir de l'élaboration et au stade de l'exécution du contrat. Durant la période de l'élaboration du contrat, la collectivité territoriale dispose de la faculté de déterminer le contenu du contrat. Elle détermine les clauses à caractère financier notamment les modalités de rémunération de son cocontractant. Au stade de l'exécution, la collectivité territoriale et son cocontractant ont des droits et des obligations réciproques. L'exécution du contrat par le cocontractant doit être correcte, de bonne foi et de façon intégrale sauf nécessités du service ou autorisation légale et une exécution dans le délai prévu. L'exécution doit être personnelle. La collectivité territoriale,

¹³⁰ Christine BRECHON-MOULENES, « Liberté contractuelle des personnes publiques », AJDA, 1998, p. 643.

¹³¹ Ibid.

¹³² Modifiée par la loi n°2015-03 du 12 février 2015 et la loi n°2021-23 relative aux contrats de partenariat

quant à elle, dispose d'un pouvoir de sanction dans les cas de manquement du cocontractant à ses obligations. La liberté contractuelle, attribut de la libre administration, permet à la collectivité territoriale de pouvoir modifier le contrat en cours d'exécution par un avenant en raison des nécessités d'adaptabilité et de continuité du service public. Ce pouvoir de modification est limité dans la mesure où il ne peut porter sur l'objet du contrat et sur l'équilibre financier du contrat.

En consacrant le droit à la libre administration, le constituant sénégalais a entendu donner une base légale aux actions de ces collectivités, notamment à travers la coopération. La coopération est consacrée implicitement dans l'ordre constitutionnel sénégalais dans la mesure où elle tire sa source constitutionnelle de la libre administration. La coopération, au Sénégal, a un cadre législatif et réglementaire dans la mesure où le principe de libre administration est réaffirmé par le CGCT¹³³. Les collectivités territoriales sénégalaises par le truchement du principe de la libre administration peuvent recourir d'une part à la coopération interne et d'autre part à la coopération internationale.

Pour ce qui est de la coopération interne, l'article 16 CGCT dispose que : « *Les collectivités territoriales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec l'État ou toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques* ». L'exégèse de cette disposition permet d'avancer que c'est la loi qui organise les interventions des collectivités territoriales dans le domaine de la coopération interne. Même si la coopération implique ces différents acteurs cités par l'article 16, il n'en demeure pas moins que l'initiative de celle-ci reste une exclusivité que la loi reconnaît aux collectivités territoriales¹³⁴. En effet, cette exclusivité se justifie par le principe de la libre administration qui confère à ces collectivités une liberté d'action dans les différents domaines de leurs compétences. L'intervention de l'État et des structures appropriées dans la coopération interne doit s'inscrire dans le cadre de l'intérêt local. L'État en tant que collectivité suprême garantit le développement tant national que local étant donné qu'il attribue les compétences exercées par les collectivités. Le législateur sénégalais reste muet sur ce qu'est une structure appropriée. Par structure appropriée, de notre point de vue, il s'agirait des organismes publics légalement constitués¹³⁵.

¹³³ Voir Babacar Faye, coopération interne des collectivités territoriales, cours donné au master 1 droit public à l'université de Ziguinchor, 2019, inédit.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Babacar Faye, coopération interne des collectivités territoriales, cours donné au master 1 droit public à l'université de Ziguinchor, 2019.

À l'opposé de la loi de 1996 qui prévoyait que c'est la loi qui met en œuvre la coopération, le législateur à travers la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 a introduit des innovations majeures en consacrant que cette mise en œuvre procède du règlement¹³⁶. La mise en œuvre de la coopération interne à travers le règlement n'est pas exempte de critiques. La coopération étant un des attributs de la libre administration ne saurait être mise en œuvre par le règlement. Le législateur en consacrant que cette mise en œuvre relève du règlement porte atteinte au principe de la libre administration. Cette atteinte est d'autant plus notoire dans la mesure où l'article 67 précise que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration et sans l'ombre d'un doute, la coopération peut être rangée au rang de ces principes fondamentaux. En procédant de la sorte, le législateur renforce le pouvoir réglementaire national dans la détermination des modalités de coopération donnant par ricochet à l'État la possibilité de changer ces modalités selon son propre vouloir.

Ce changement de cap relativement à la coopération interne constitue un recul en comparaison avec la réforme de 1996. En effet, sous l'empire de la loi de 1996, la loi fixait elle-même les modalités de la coopération interne à travers les ententes interrégionales (art.71, 72 et 73), les regroupements mixtes (art.74 et 75), les ententes intercommunales (art.179), les communautés urbaines (art.181 à 190) et les groupements d'intérêt communautaires. Toutefois, il convient de dire que ce changement dans la mise en œuvre de la coopération n'est pas encore effectif parce qu'aucun décret n'a été édicté dans ce sens créant ainsi un vide juridique¹³⁷. Ce vide juridique freine la coopération interne accentuant l'atteinte au principe de la libre administration en privant aux collectivités territoriales de leur liberté d'action.

La coopération internationale, quant à elle, est consacrée à l'article 19 CGCT permettant aux collectivités territoriales d'entreprendre des actions de coopération avec des collectivités étrangères ou des organismes internationaux publiques ou privés de développement. Donc la commune et le département peuvent passer des conventions de coopération internationale. L'article 29 du CGCT consacre cette possibilité pour le département. Cette forme de coopération permet aux collectivités territoriales d'entretenir des relations avec d'autres collectivités étrangères se manifestant dans la plupart des cas par une aide solidarité à travers l'envoi d'objets en nature et des financements d'infrastructures (puits, centres de santé, blocs scolaires). En effet, ce sont les collectivités des pays riches qui fournissent cette aide aux collectivités territoriales sénégalaises. L'aide au développement

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

constitue aussi une manifestation de cette coopération en favorisant les ressources locales, accompagner l'émergence d'organisations et l'échange entre les peuples. L'appui institutionnel, dans la coopération internationale, permet aux collectivités du nord d'accompagner les collectivités sénégalaises dans l'édification et la gestion de services collectifs et dans l'animation, souvent même dans la responsabilité du développement local de leur circonscription. La coopération internationale devient un moyen pour les collectivités partenaires d'échanger entre elles pour puiser dans leurs expériences respectives pour être mieux à même de jouer pleinement leur rôle d'institutions publiques au service de leurs habitants.

Cependant, le constat en est que la coopération internationale entre collectivités territoriales sénégalaises et celles étrangères s'inscrit maintenant dans une dynamique d'intérêt mutuel suite à la crise économique de 2008 obligeant les collectivités étrangères de rendre compte à leurs contribuables de tous fonds investis.

À côté des moyens juridiques, les collectivités territoriales bénéficient de moyens humains

B) Les moyens humains

À l'image de l'État, les collectivités territoriales sénégalaises disposent d'une administration pour la gestion des affaires locales au regard des lois de la décentralisation en vigueur au Sénégal. Ce faisant, l'article 11 du CGCT mentionne que « *pour accomplir leurs missions les collectivités locales disposent de services propres et peuvent s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État* ». Dans la même veine, l'article 12 de ce même code de renchérit en précisant que les collectivités disposent d'un personnel dont le statut est déterminé par la loi. Ce personnel est régi par la loi n°2011-08 du 30 Mars 2011 portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales. Avec cette loi, la condition du personnel connaît, en théorie, un rehaussement des sources et des garanties statutaires.

Le rehaussement des sources, a permis une homogénéisation du statut du personnel lié à l'existence d'un seul cadre statutaire de référence. La règle posée à l'article 2 du statut de la fonction publique locale permet aussi de renforcer cette idée. Cependant, il importe de noter que cette homogénéisation ne signifie pas uniformisation dans la mesure où il y'a un mouvement de réduction des différenciations de régime entre catégories de personnel des

collectivités¹³⁸. En effet, le nouveau statut s'efforce de restreindre le secteur des agents non titulaires, en prévoyant dans l'immédiat des mesures de titularisation et en déterminant pour l'avenir, de manière limitative, les hypothèses de recrutement autorisées de non titulaires¹³⁹.

S'agissant des garanties, le personnel des collectivités territoriales bénéficie d'une séparation entre le grade et l'emploi comme le prévoit l'article premier de ce statut. Les collectivités territoriales peuvent recruter du personnel par voie de concours dont l'ouverture est faite par un arrêté du ministère en charge des collectivités territoriales. Le recrutement par voie de concours est régi par le décret n°2011-660¹⁴⁰ en prévoyant un recrutement par concours direct sur épreuve ou sur titre, soit un recrutement par concours professionnel. Le statut s'efforce d'assurer une unité des corps communs et l'homogénéité des règles de gestion des corps des fonctionnaires de la fonction publique locale dans toutes les catégories confondues de collectivités territoriales. Ce statut garantit théoriquement la parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique locale. L'article 29 instaure une sorte d'équivalence entre les deux versants de la fonction publique. En effet, toute remise en ordre ou revalorisation des traitements ou des suppléments pour charges familiales ou de tout autre élément de rémunération applicable aux fonctionnaires de l'État s'applique d'office à la rémunération des fonctionnaires des collectivités territoriales. De plus, ce statut assure la mobilité des agents des collectivités territoriales à travers le détachement précisent les articles 61 à 67 du statut de la fonction publique locale. Ces fonctionnaires bénéficient du régime de la disponibilité consacrée par l'article 74 de ce statut. Les fonctionnaires locaux ont accès à une formation continue. Paradoxalement, le personnel des collectivités territoriales ne bénéficie pas de la garantie de l'emploi contrairement aux fonctionnaires de l'État. De plus, les droits syndicaux des personnels des collectivités territoriales sont reconnus à l'article 8 du statut. Le statut respecte le principe de la libre administration dans la mesure où c'est l'organe exécutif qui assure la gestion de son personnel.

À côtés de ces moyens juridiques, les collectivités territoriales disposent aussi de moyens financiers.

¹³⁸ Abdou Khadre Diop, Droit de la fonction publique territoriale, Cours de droit de la fonction publique territoriale donné au Master 1 droit public, Université Assane SECK de Ziguinchor, 2020, p.3, inédit.

¹³⁹ Ibid.,

¹⁴⁰ Décret fixant le régime commun des concours prévus pour l'admission dans les différents corps de fonctionnaires des collectivités territoriales

§2 : Les garanties liées à la consécration des moyens financiers au plan législatif

La reconnaissance constitutionnelle d'une liberté pour les collectivités territoriales de s'administrer librement nécessite à ce qu'elles disposent de moyens financiers pour un meilleur exercice de leurs attributions. Le constituant sénégalais ne les consacre pas explicitement dans la constitution mais renvoie à la loi pour la détermination des ressources contrairement en France où l'autonomie financière est inscrite dans la constitution. En examinant le code général des collectivités territoriales, on se rend compte que l'autonomie financière y est consacrée (A) au même titre que la compensation financière (B).

A) Une autonomie financière consacrée législativement

L'autonomie financière demeure l'un des corollaires du principe de la libre administration dans la mesure où ce principe exige des conseils élus et dotés d'attributions effectives. La consécration législative de l'autonomie financière demeure une garantie du principe de la libre administration. Les collectivités territoriales ne peuvent jouer pleinement leur rôle qu'en ayant des moyens financiers suffisants pour répondre convenablement à leurs attributions. Loïc PHILLIP de considérer qu'il ne peut y avoir exercice d'attributions effectives sans un minimum d'autonomie financière ; celle-ci s'avère donc indissociable de la libre administration¹⁴¹.

L'existence de ce lien indissociable entre la libre administration et l'autonomie financière est sans doute la raison de sa consécration. En effet, l'article premier du CGCT en son alinéa 2 prévoit que les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette disposition consacre sans ambages l'autonomie financière de ces collectivités territoriales. En quoi consiste véritablement cette autonomie financière ? La réponse à une telle question n'est pas tranchée dans la mesure où les auteurs l'ont diversement définie sans toutefois arriver à une définition consensuelle. Dans cette veine, André ROUX de faire remarquer « (...) *L'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En*

¹⁴¹ Loïc PHILLIP, « L'autonomie financière des collectivités locales », les cahiers du conseil constitutionnel, n°12, p.1.

second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant »¹⁴². Théoriquement, elle confère aux collectivités locales la faculté de disposer de budgets et de ressources propres ainsi que d'une liberté de décision et d'action en matière financière et fiscale¹⁴³.

En partant de cette définition, la consécration de l'autonomie financière au profit des collectivités territoriales sénégalaises supposerait à ce que ces dernières puissent disposer d'une part d'une capacité juridique en matière financière et d'une indépendance matérielle en matière de finance d'autre part.

En premier lieu, la capacité juridique en matière financière doit permettre aux collectivités territoriales d'avoir un pouvoir de décision budgétaire en matière de recettes et de dépense.

S'agissant du pouvoir de décision budgétaire en matière de recettes, l'autonomie financière suppose à ce que le budget de la collectivité territoriale soit voté elle-même par l'intermédiaire du conseil délibérant. Les collectivités territoriales n'ont pas la compétence pour créer la recette et en déterminer l'assiette. Le constituant sénégalais reconnaît l'exclusivité de cette compétence au législateur à l'article 67 de la constitution. Cette compétence exclusive du législateur dans la création des impôts de toutes natures trouve son fondement sur les principes d'indivisibilité de la République et de la souveraineté. En conséquence, les collectivités territoriales sénégalaises n'ont pas un pouvoir initial de création des impôts locaux. J-P Ferrand qualifie ce pouvoir comme « pouvoir fiscal délégué¹⁴⁴ » pour désigner la multitude de taxes auxquelles elles peuvent recourir après habilitation du législateur. La détermination de l'assiette de la recette doit permettre à la collectivité territoriale de rechercher les personnes et la matière imposable sur lesquelles s'établiront les bases de calcul de la recette.

Le pouvoir de décision en matière de recettes permet, en théorie, aux collectivités territoriales d'avoir le pouvoir de fixer le montant de la recette et d'en assurer le recouvrement. La fixation du montant de la recette confère à ces collectivités la capacité de maîtriser les

¹⁴² André ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p. 499.

¹⁴³ Babacar FAYE, *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises*, op.cit., p.52

¹⁴⁴ J.-P. Ferrand, *Le pouvoir fiscal des autorités locales*, thèse, Université Aix-Marseille, 1992, pp. 95-103.

recettes dont elles disposent. De fait, les collectivités territoriales pourront avoir la possibilité de couvrir leurs dépenses et d'équilibrer le budget.

La réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003 intervenue en France a prévu que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La mise en œuvre de cette règle par la loi organique du 29 Juillet 2004 a permis de freiner la tendance consistant à supprimer ou à diminuer les impôts locaux et à les remplacer par les dotations versées par l'État. La loi organique du 29 Juillet 2004 a défini de manière assez large les « ressources propres des collectivités territoriales » en y incluant non seulement les impositions de toute nature dont elles peuvent fixer l'assiette le taux ou le tarif, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs. Au Sénégal, le constituant n'accorde pas cette possibilité aux collectivités territoriales.

En deuxième lieu, la reconnaissance d'une autonomie financière aux collectivités territoriales doit permettre à ces dernières d'avoir un pouvoir de décision budgétaire en matière de dépense. Au niveau local, le pouvoir de décider d'une dépense locale est de la compétence de l'organe exécutif, Maire et président du conseil départemental, ordonnateurs principaux du budget.

En somme l'autonomie financière des collectivités territoriales sénégalaises a une valeur législative. En France, l'autonomie financière a une valeur constitutionnelle à la suite de la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003. Pour donner plus de garantie à l'autonomie financière en terme de valeur et de protection, le constituant sénégalais doit constitutionnaliser cette dernière. Cette constitutionnalisation sera un rempart contre les atteintes du législateur.

Aux titres des moyens financiers, les collectivités territoriales bénéficient d'une compensation financière.

B) Une compensation financière consacrée législativement

La reconnaissance du principe de la libre administration au profit des collectivités territoriales confère à ces dernières une autonomie institutionnelle et une autonomie fonctionnelle. Le transfert de compétence de l'État a créé envers ces dernières un surplus de charges.

De ce fait, les collectivités territoriales bénéficient d'une compensation financière prévue aux articles 4, 281 et 282 du CGCT. En effet, l'article 282 du CGCT dispose que : « *Les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux départements et aux communes des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences dans les conditions prévues par le présent code* ». Cet article de préciser aussi que les charges correspondant à l'exercice normal des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences dans les conditions définies au titre III de la présente loi . Toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées doit être compensée par versement approprié au fond de dotation de la décentralisation prévu à l'article 324 de la présente loi ou par d'autres ressources fiscales suivant des modalités définies par la loi.

Il ressort clairement à la lecture de ces dispositions que la mise en œuvre du principe de compensation dépend de l'évaluation préalable par l'État des compétences transférées aux collectivités locales. L'État compense ces charges dues aux transferts de compétences en allouant aux collectivités territoriales un fond de dotation de la décentralisation (FDD) prévu à l'article 324 et un fond d'équipement des collectivités territoriales (FECT) conformément à l'article 328 du CGCT. Le FDD contribue à supporter les charges de fonctionnement des collectivités territoriales. Il est financé à un taux de 3,5% indexé sur la taxe de la valeur ajoutée (TVA). Ce fond profite aux collectivités territoriales, à l'association des Maires du Sénégal, l'association des présidents de département, union de l'association des élus locaux et à l'agence régionale de développement. Quant aux FECT, il sert à financer les investissements locaux. Son taux est de 2% porté sur la TVA. La compensation financière consacrée par la loi permettra aux collectivités de répondre convenablement à leurs missions.

Cependant, il convient de remarquer que les montants du FDD et du FECT sont très faibles compte tenu de l'augmentation du nombre de collectivités territoriales estimé à 599. En effet, selon une étude portant sur l'amélioration du système financier des collectivités territoriales¹⁴⁵, le montant du FDD s'élevait entre 60 et 80 milliards contre vingt-deux milliards quatre cents huit milliards FCFA en 2016. De plus, les collectivités territoriales perçoivent tardivement ces fonds. À ce propos, Babacar FAYE de soutenir que : « *que la mise en œuvre du principe de compensation dépend de l'évaluation préalable par l'État des compétences transférées aux*

¹⁴⁵ Étude est réalisée par le cabinet CABEX pour le compte de DGL FELO

collectivités locales »¹⁴⁶. Cet auteur de poursuivre en affirmant « l'État doit accorder une priorité à son effectivité à travers une plus grande conformité aux dispositions prévues en l'espèce par le Code général des collectivités locales, mais également par une réforme des mécanismes de transferts financiers. Cela est d'autant plus important qu'il conditionne la performance des collectivités locales du point de vue de la prise en charge de leurs missions de développement »¹⁴⁷.

La consécration constitutionnelle de la libre administration garantie à cette dernière une protection juridictionnelle.

Section 2 : Les garanties de la protection juridictionnelle du principe de libre administration

L'inscription de la libre administration dans la constitution sénégalaise confère aux collectivités territoriales une liberté constitutionnellement garantie la préservant contre les atteintes du législateur, aux autorités étatiques dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire national. Ce faisant, la libre administration acquiert une valeur constitutionnelle dont la protection est assurée par la voie juridictionnelle. En conséquence, cette protection juridictionnelle de la libre administration fait intervenir le juge constitutionnel sénégalais (§1) à titre principal mais aussi le juge administratif (§2).

§1 : La garantie protectrice du juge constitutionnel sénégalais

L'affirmation constitutionnelle de la libre administration confère à cette dernière une valeur constitutionnelle. La protection de ce principe constitutionnel se manifeste à travers un contrôle de constitutionnalité exercé par le juge constitutionnel sénégalais (A). L'examen de la jurisprudence du conseil constitutionnel en la matière révèle à suffisance la faiblesse de la protection (B).

¹⁴⁶ Babacar Faye, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalais, op.cit., Septembre 2017, p.311

¹⁴⁷ Ibid.

A) Une protection matérialisée par un contrôle de constitutionnalité

La justice constitutionnelle est au cœur de l'État de droit¹⁴⁸ et de la démocratie¹⁴⁹. Cette situation s'explique par le fait que les régimes démocratiques reposent en principe sur une constitution qui organise les pouvoirs publics et détermine les droits fondamentaux des citoyens¹⁵⁰. Cette constitution a une primauté sur les règles de valeur inférieures. Ces dernières doivent être conformes à la constitution. C'est ce sens que Jean RIVERO rappelle qu'un mécanisme juridique destiné à garantir cette valeur juridique supérieure de la constitution¹⁵¹ a été prévu par la voie du contrôle de constitutionnalité. Comme le notaient Georges BURDEAU, Francis HAMON, et Michel TROPER « *on peut affirmer qu'une norme possède une valeur juridique supérieur à celle d'une autre norme si et seulement si l'édiction d'une seconde norme contraire à la première peut être sanctionnée* »¹⁵².

Au Sénégal, le conseil constitutionnel sénégalais demeure l'organe désigné pour la protection du principe de la libre administration en raison de sa valeur constitutionnelle découlant de son inscription dans la constitution. Ce conseil a été institué par la loi organique n°92-23 du 30 Mai 1992 le donnant compétence pour vérifier la conformité des lois et des traités à la constitution. La loi organique citée ci-dessus a été abrogée par la loi organique n°2016-23 du 14 juillet 2016 suite à la modification de la constitution par la loi constitutionnelle n°2016-10 du 05 avril 2016 après le référendum de Mars 2016. L'article 92 de la Constitution prévoit notamment que « *le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité (...) des lois et des engagements internationaux, (...) ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'appel ou suprême* ».

Comme le prévoit cette disposition, le juge constitutionnel sénégalais peut être saisi pour vérifier la conformité des lois à l'article 102 consacrant la libre administration des collectivités qui par ailleurs constitue la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale. Dès lors, la libre administration des collectivités territoriales et les principes qui s'y rattachent sont

¹⁴⁸ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1ère édition 2003, p. 49, voir également Michel de VILLIERS, Armel LE DIVELLE, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 7ème, 2009, p. 148

¹⁴⁹ Michel de VILLIERS, Armel LE DIVELLE, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 116-117 ; Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 20ème édition, 2013, p. 307

¹⁵⁰ Philippe ARDAND, Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, Manuel, 26ème édition, 2014, p. 55.

¹⁵¹ Jean RIVERO cité par Michel de VILLIERS et Thibaut de BERRANGER (sous la direction de), *Droit public général*, Paris, Lexis Nexis, manuel, 5ème édition, 2011, p. 375

¹⁵² Georges BURDEAU, Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 60-61

perçus, avant tout, comme des garanties défensives des attributions qui leur sont octroyés par l'État et qu'il convient de protéger¹⁵³. Concrètement, la protection du principe de libre administration s'opère à travers deux procédures de principe de contrôle de constitutionnalité des lois que sont le contrôle a priori et le contrôle a posteriori.

S'agissant du contrôle a priori ou contrôle par voie d'action, le conseil constitutionnel est saisi par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou 1/10 des députés. Ce type de contrôle permet au juge constitutionnel sénégalais de censurer une loi s'avérant être contraire à la constitution même avant son entrée en vigueur et plus particulièrement, en ce qui nous concerne, la libre administration consacrée à l'article 102. Le contrôle a posteriori communément désigné « exception d'inconstitutionnalité » au Sénégal permet au juge constitutionnel d'invalidier une loi qui serait contraire à la constitution après son entrée en vigueur.

Au-delà de ces précisions relatives aux mécanismes de saisine du juge constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité, ce juge a eu à se prononcer sur certains litiges auxquels la violation du principe de la libre administration des collectivités territoriales a été invoquée.

En effet, le 23 Novembre 2001, le conseil constitutionnel a été saisi par une requête de 25 députés de l'assemblée nationale aux fins de vouloir déclarer inconstitutionnelle la loi n°09/2001 du 21 Novembre 2001 amendée par le député Moussa SY instituant à titre transitoire des délégations spéciales pour la gestion des conseils régionaux, municipaux et ruraux jusqu'aux prochaines élections locales fixées au 12 Mai 2002 en lieu et place des conseils élus. Les demandeurs soutiennent que l'amendement porté à la loi n°09/2001 du 21 Novembre 2001 violait la constitution en ses articles 67, 82 et 102 et le règlement intérieur de l'assemblée nationale.

La loi litigieuse, selon les demandeurs, porterait atteinte à la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus en ce qu'elle instituerait en lieu et place de ces conseils élus à titre transitoire pour une durée de six mois des délégations spéciales par arrêté du ministre chargé des collectivités locales. Le conseil constitutionnel à travers sa décision n°4/C /2001 en date du 11 Décembre 2001 se prononça en faveur de la conformité à la constitution de l'amendement adopté et voté le 21 Novembre 2001. Autrement dit, la loi susvisée ne viole pas les dispositions constitutionnelles de l'article 102 à en croire le conseil

¹⁵³ Laetitia JANICOT, « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines – Le cas de la France », www.revuegeneraledudroit.eu, p.5.

constitutionnel en précisant au considérant 14 de sa décision que « *la loi attaquée ne fait que compléter certaines dispositions de la loi 96-06 du 5 février 1996* ».

En statuant de la sorte, plusieurs observations sur cette décision peuvent être faites. En effet, Moussa ZAKI commentant cette décision dans un article¹⁵⁴ faisait remarquer que le conseil en adoptant une interprétation littérale de l'article 102 a dilué la consistance d'une question essentielle et permis que soit justement porté atteinte au principe de libre administration. Pour cet auteur, la question dans cette affaire était simple : la substitution, par arrêté du ministre chargé des collectivités locales de délégations spéciales aux représentants élus de l'ensemble des collectivités territoriales sénégalaises pour une période de six mois en raison du report des consultations électorales, constitue-t-elle une violation de l'article 102 de la constitution ? Il nous semble que cette décision ne protège aucunement la libre administration dans la mesure où l'installation de ces délégations spéciales porte manifestement atteinte à ce principe d'autant plus qu'il existe déjà des conseils élus même si leur mandat est arrivé à terme. La substitution de ces conseils élus par des délégations spéciales porterait atteinte à la règle de l'autonomie institutionnelle consacrée à l'article 102. Au lieu d'instituer des délégations spéciales, le législateur aurait pu proroger le mandat de ces conseils comme il l'avait fait en 1995 lorsque le mandat des conseillers municipaux et des conseillers ruraux était arrivé à terme. En effet, le législateur à travers la loi n°95-21 du 23 Août 1995 avait prorogé le mandat des conseils municipaux et des conseils ruraux. Suite à cette prorogation, le conseil constitutionnel fut saisi par un groupe de 17 députés du parti démocratique sénégalais aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité de la loi n°95-21 votée le 23 Août 1995. Le conseil se prononça en faveur de la constitutionnalité de la loi prorogeant le mandat des conseillers municipaux et ruraux dans sa décision n°4/C/95 du 28 septembre 1995. Dans le cas d'espèce, la situation de ces conseils ne nécessitait pas l'installation de délégations spéciales même si les mandats sont arrivés à terme. Conformément à la loi, les délégations spéciales ne peuvent être installées qu'en cas de démission de tous les membres du conseil ou d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres. Ces conditions posées par la loi ne se rattachent pas au cas d'espèce puisqu'il n'y a ni démission ni annulation définitive d'élection des conseils en prenant en compte la définition de la délégation spéciale donnée par le conseil constitutionnel au considérant 14 de

¹⁵⁴ Moussa ZAKI, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités locales : observations sous décision n°4/C/2001 du 11 Décembre 2001 », www.afrilex.u-bordeau4.fr

sa décision. Nous pensons que la prorogation des mandats des conseils élus en lieu et place des délégations spéciales aurait plus respectée la règle de l'autonomie institutionnelle.

En 2019, le conseil constitutionnel saisit, dans une autre affaire, par la cour suprême d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée par des requérants¹⁵⁵ tendant à faire juger contraire à la constitution l'article 119 du CGCT fixant que les modalités de mise en œuvre des missions relatives au nettoyage et à la salubrité dans les collectivités locales de la région circonscription administrative abritant la capitale sont déterminées, en tant que de besoin, par les dispositions particulières fixées par décret. Selon les requérants, cette disposition porterait atteinte aux articles 67 et 102 de la constitution.

Le conseil constitutionnel en sa séance du 25 Avril 2019 à travers sa décision n°1-C-2019 jugea que l'article 119 du CGCT n'est pas contraire à la constitution. Pour arriver à telle solution, les sages de cette cour ont montré fort opportunément que l'article 102 prévoyant l'organisation, la composition et le fonctionnement des collectivités territoriales doit être combiné avec l'article 67 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources et qu'il résulte de cette combinaison pour ces matières, la loi peut sans violer la constitution renvoyer au règlement pour déterminer les modalités de mise en œuvre.

À notre sens, le raisonnement du conseil constitutionnel est difficile à comprendre lorsqu'il déclare conforme à la constitution l'article 119 à la constitution. Cette décision n'est pas exempte de critiques. En effet, sans forcer l'analyse, nous pensons que les missions de nettoyage et de salubrité réalisées par les collectivités territoriales entrent dans le cadre de l'exercice d'une compétence transférée en l'occurrence l'environnement. L'article 119 en renvoyant au règlement pour déterminer les modalités de nettoyage et la salubrité est sans l'ombre d'un doute contraire à la constitution et plus particulièrement à la libre administration. En statuant de la sorte, le conseil constitutionnel ne s'évertue point à protéger le principe de libre administration étant donné qu'il donne au législateur la possibilité de porter atteinte à ce principe en renvoyant au règlement l'exercice d'une compétence transférée. Ce renvoi au

¹⁵⁵ L'entente des communautés d'agglomération de Dakar- Communauté d'agglomération de Rufisque (CADAK-CAR) avait saisi la cour suprême d'un recours en annulation dirigé contre le décret n°2015-1703 du 26 Octobre 2015 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains de la région de Dakar à l'unité de coordination de la gestion des déchets solides du ministère de la gouvernance locale, du développement et de l'aménagement du territoire. En cours d'instance, l'entente CADAK-CAR souleva une question incidente relative à l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 119 CGCT en ce qu'il serait contraire aux articles 67 et 102 de la constitution.

règlement n'est pas en soi illégal mais à notre sens est excessif et constitue une incompétence négative du législateur.

La protection de la libre administration par le juge constitutionnel demeure faible

B) La faiblesse de la protection du juge constitutionnel

La protection du principe de la libre administration des collectivités territoriales par le juge constitutionnel sénégalais demeure marginale. Si nous nous en tenons à la date de la constitutionnalisation du principe de libre administration jusqu'à maintenant, le bilan loin d'être définitif peut être analysé doublement.

En premier lieu, la jurisprudence afférente à la protection de la libre administration au Sénégal est décevante du point de vue quantitatif. En effet, le conseil constitutionnel sénégalais n'a rendu que trois décisions¹⁵⁶. Cette faiblesse en termes quantitatifs de décisions s'expliquerait par l'absence d'ancrage du contentieux constitutionnel conduisant à sa faible saisine ne donnant pas la possibilité à ce juge de conceptualiser des jurisprudences dans ce domaine. À l'opposé, son homologue français, a rendu plusieurs décisions relatives au principe de la libre administration. Certes la libre administration est perçue comme plus prometteuse que précise¹⁵⁷, il n'en demeure pas moins que le juge constitutionnel français a en partie participé à lever le voile sur ce qu'est la libre administration tout en garantissant sa protection contre les atteintes du législateur. En France, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) donnant la possibilité aux collectivités territoriales de saisir le juge constitutionnel pour la défense de libertés locales en contestant après coup des dispositions législatives que l'on n'avait pas perçues initialement comme susceptibles d'être contraires à la libre administration ou à des principes¹⁵⁸. En effet, entre la période 2010 à 2018, le conseil constitutionnel français a rendu 44 décisions où il a été saisi par la QPC portant sur le droit des collectivités territoriales et 36 décisions DC liées au nombre de lois adoptées dans le domaine des collectivités locales¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Décision n°4/C /2001 en date du 11 Décembre 2001 ; décision n°1-C-2019 du 25 Avril 2019 ; décision n°19-95 de 1995

¹⁵⁷ Georges VEDEL, « Le droit au logement et principe de libre administration des collectivités locales », p.18.

¹⁵⁸ Létitia JANICOT, « La question prioritaire de constitutionnalité et autonomie des collectivités » métropolitaines, in Colloque « Autonomie locale et QPC » - le 31 janvier 2019 - Centre de Droit public comparé, Université Panthéon-Assas (Paris II), p.3, www.revuegeneraledudroit.eu

¹⁵⁹ Ibid.p.6

En deuxième lieu, la protection de la libre administration par le juge constitutionnel est décevante en termes qualitatifs. L'examen des quelques décisions rendues par ce juge en ce sens sont en défaveur du droit des collectivités territoriales dans la mesure où la plupart de ces décisions, le juge constitutionnel se borne à déclarer conforme les dispositions litigieuses à la constitution notamment aux articles 102 et 67. Les décisions n°4/C /2001 et n°1/C/2019 attestent cet état de fait. Il nous semble que dans ces deux décisions, le juge n'aurait pas protégé le principe de la libre administration en déclarant conforme à la constitution des dispositions qui à notre niveau semble être plus proche de l'inconstitutionnalité que de la constitutionnalité.

De plus, les manquements notés dans ces décisions du conseil constitutionnel dans la protection du principe de la libre administration peuvent s'expliquer par rapport à la formation des sages et du choix de la spécialité des professeurs d'universités membres de ce conseil. D'abord, la majorité de ces juges malgré leur grande ancienneté dans le prétoire ont reçu une formation essentiellement axée sur le droit privé. Cette formation inadaptée n'est pas sans conséquence sur la qualité des décisions rendues en ce sens. Les magistrats doivent recevoir une formation soutenue relativement au droit public afin de les outiller en ce sens. Enfin, le choix des professeurs d'universités devant composer en partie ce conseil abstraction faite de l'ancienneté dans l'enseignement du droit, doit être porter sur des publicistes et mieux sur des constitutionnalistes. Enfin, la nomination des sages pourrait conduire à une accointance politique entre ces derniers et le pouvoir exécutif. En ce sens, nous partageons l'opinion de Mouhamadou Mounirou SY lorsqu'il affirme que « *Dans une démocratie dotée de justice constitutionnelle, peu expérimentée et moins éprouvée par le temps, avec la mission combien importante que le conseil constitutionnel est appelé à accomplir dans son travail de protection..., la désignation exclusive des membres par le chef de l'État est révélateur d'un péril certain. Péril accentué par une certaine crainte qui se justifie par le fait du monolithisme politique* »¹⁶⁰.

Pour le moment, le juge constitutionnel sénégalais n'a précisé ce que le principe de libre administration implique notamment en terme de liberté de gestion en matière des personnels, de moyens financiers. Ce juge n'a pu encore conceptualisé une jurisprudence montrant les limites de la libre administration.

¹⁶⁰ Mouhamadou Mounirou SY, La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique, Paris, L'Harmattan, 2007, p 76.

En France, Jacques-Henri STAHL de montrer qu'après la décision de 1983, la décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, sur la loi Sapin, a censuré deux dispositions législatives au motif qu'elles imposaient des contraintes excessives aux collectivités, faute d'adaptation suffisante à la diversité des situations, s'agissant, d'une part, de la durée des prolongations des délégations de service public et, d'autre part, de la durée de la suspension automatique de l'exécution de certaines décisions locales en cas de déféré préfectoral¹⁶¹. La décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999 a censuré la disposition qui voulait imposer la publicité des séances des commissions permanentes des conseils généraux et régionaux¹⁶². La décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013 a censuré une disposition qui pouvait conduire à ce que plusieurs sièges de l'assemblée départementale demeurent vacants pendant toute la durée du mandat¹⁶³. Cet auteur de poursuivre en affirmant que depuis 2010, le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception a livré deux illustrations de déclarations d'inconstitutionnalité au nom de la libre administration des collectivités locales : la décision n°2010-107 QPC du 17 mars 2011 a censuré une disposition législative qui demeurait applicable en Polynésie et qui, permettant au représentant de l'État de déclarer à toute époque nuls de droit des arrêtés du maire, apparaissait désormais quelque peu anachronique ; la décision n°2011-146 QPC du 8 juillet 2011 a clos, avec une censure comme dernier épisode, le long feuilleton de la modulation des subventions départementales aux communes et groupements de collectivités en matière d'eau et d'assainissement selon que le service est délégué ou géré en régie¹⁶⁴. En partant de ces différentes appréhensions, la jurisprudence du juge constitutionnel français est plus protectrice du principe de la libre administration au regard des décisions de censure de dispositions législatives portant atteinte à ce principe.

En définitive, de façon générale, Jean-Bernard AUBY de faire noter que « *ce que nous tenons de la jurisprudence de la libre administration au sujet de la libre administration est à la fois négatif, incertain et latéral* »¹⁶⁵. Elle est incertaine, en ce sens que, dans la plupart des cas où le juge constitutionnel se rapproche d'une définition de la libre administration, ce dernier se borne à donner des indications ne pouvant réellement renfermer ce qu'est cette dernière¹⁶⁶. Le conseil constitutionnel français admet peu dans ses décisions des cas où la libre

¹⁶¹ Jacques-Henri STAHL, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n°42 (le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales), JANVIER 2014, p.3-4

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid., p.5.

¹⁶⁵ Jean-Bernard AUBY, La libre administration des collectivités locales, un principe à repenser ?, op.cit. ,p.95

¹⁶⁶ Ibid.

administration a été violée. Il en est de même pour le juge constitutionnel sénégalais pour la plupart des décisions qu'il a rendues en ce sens. La jurisprudence dans ce domaine est négative en ce qu'elle précise plus les limites de la libre administration que ce qu'elle signifie positivement. La jurisprudence en la matière a plus précisé ce que la libre administration doit concéder à l'indivisibilité de la République ou à la garantie du principe d'égalité, que sur ce qu'elle exige de consentir aux collectivités, à l'intérieur des limites tracées par ces principes. Latérale, en ceci, que la plus forte densité des décisions relatives à la libre administration n'aborde la chose que sous un angle procédural et de compétence, puisqu'elle concerne l'application de l'article 34, et donc la détermination du domaine de la loi en matière de collectivités locales¹⁶⁷. Naturellement, les décisions correspondantes sont intéressantes en ceci qu'elles nous disent à quoi se rapporte la libre administration, les objets qu'elle concerne¹⁶⁸. Mais elles ne nous disent pas, sauf exception, quel est le contenu de ce rapport, ce que le droit peut faire des objets en question pour rester « dans les clous » de la libre administration¹⁶⁹.

La protection juridictionnelle de la libre administration fait intervenir dans certains cas le juge administratif.

§ 2 : La garantie protectrice du juge administratif

Le juge administratif intervient dans cette protection (A) mais son intervention souffre de quelques limites (B).

A) Les domaines protégés par le juge administratif sénégalais

Le Sénégal contrairement à la France, à l'indépendance, n'a pas opté pour le dualisme juridictionnel mais plutôt « l'unité de juridiction à dualité de contentieux¹⁷⁰ » comme le soulignait le doyen Babacar KANTE. Dans ce système d'unité de juridiction à dualité de contentieux, la cour suprême régie par la loi n°2017-09 du 17 janvier 2017¹⁷¹ est chargée en ses différentes chambres notamment civile, sociale, commerciale et administrative de statuer en dernier ressort sur les litiges qui sont portés devant elle. Le juge administratif, ici, demeure

¹⁶⁷ Jean-Bernard AUBY, La libre administration des collectivités locales, un principe à repenser ? op.cit., p.95

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Babacar KANTE, Unité de juridiction et droit administratif, thèse de doctorat en droit public, Université d'Orléans 1983.

¹⁷¹ Loi n°2017-09 du 17 Janvier 2017 portant organisation et fonctionnement de la cour suprême abrogeant la loi 2008-35 du 8 Août 2008.

celui de la chambre administrative de la cour suprême et celui du conseil d'État français, tous spécialisés pour le contentieux de l'administration.

À ce titre, la consécration constitutionnelle de la libre administration confère aux collectivités territoriales sénégalaises une liberté d'action et un domaine d'action s'imposant au législateur et aux autorités administratives notamment le pouvoir exécutif dans l'exercice de son pouvoir réglementaire et aux représentants de l'État mais aussi aux autorités locales dans certaines hypothèses. L'intervention du juge administratif, spécialisé pour le contentieux de l'administration, dans la protection du principe de la libre administration se résume en une annulation des actes administratifs qui porteraient atteinte au principe de la libre administration. La protection d'un tel principe semble également dépendre du degré de contrôle qui est exercé, en recherchant si un équilibre est respecté entre la latitude qui échoit aux collectivités et la légalité des actes qu'elles peuvent édicter¹⁷². Cette atteinte à la libre administration consisterait, par exemple, en la privation aux collectivités territoriales des principes fondamentaux y découlant.

La protection du juge administratif se rapporte d'abord en ce qu'il connaît le contentieux entourant le transfert de compétences, ensuite le contentieux lié à l'autonomie financière et enfin au contentieux relatif aux relations entre collectivités territoriales. La pauvreté en termes quantitatifs de décisions rendues par le juge administratif sénégalais en ce sens nous conduira à user de la jurisprudence abondante du conseil d'État français. La jurisprudence sénégalaise ne sera pas laissée en rade pour autant.

La répartition des compétences relève de la compétence du législateur. Le juge administratif dans son intervention protège l'autonomie des compétences des collectivités par rapport au pouvoir réglementaire de l'exécutif. L'exercice du pouvoir réglementaire par l'exécutif permet à ce dernier d'intervenir de façon complémentaire dans le domaine de l'administration locale. Cette intervention est sujette à une habilitation législative dont le non-respect est sanctionné par le juge administratif. À ce titre, le juge du conseil d'État français dans sa décision¹⁷³ du 15 Novembre 2012 a rappelé fort opportunément que le Premier ministre, en vertu de l'article 34 de la Constitution, ne peut intervenir dans le domaine de la libre

¹⁷² Emmanuelle BORNER-KAYDEL, « Le principe de libre administration libre administration dans la jurisprudence du conseil d'État », les annales du droit, <http://journals.openedition.org/add/328> ales du droit, 2016, p.11.

¹⁷³ CE, avis, 15 Novembre 2012, n°387.095, Pouvoir réglementaire

administration des collectivités territoriales que si le législateur lui en donne l'habilitation¹⁷⁴. Cette dernière décision a confirmé l'arrêt Département de la Loire¹⁷⁵. Le Conseil d'État insiste sur l'ordre dans lequel les règles doivent être édictées et sur le fait qu'un décret d'application « ne doit pas empiéter sur les compétences réglementaires que la loi a confié aux collectivités territoriales »¹⁷⁶. Le juge administratif prévoit clairement la répartition des tâches entre État et collectivités territoriales. C'est ainsi qu'il a rappelé que la loi donne compétence aux départements pour « organiser et gérer les services de la protection maternelle et infantile », tandis que la Constitution réserve à l'État lésion de fixer les normes minimales d'activité de ces services¹⁷⁷. Le Conseil d'État ajoute qu'un décret ne peut, de sa propre initiative, confier aux collectivités le soin de fixer ses modalités d'application, une habilitation législative étant nécessaire, sans quoi il y aurait atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales¹⁷⁸. En cas d'absence de renvoi au décret par une loi relative aux compétences locales, il y a habilitation indirecte des collectivités territoriales à arrêter elles-mêmes les règles utiles à l'exercice de ces compétences¹⁷⁹. C'est en tout cas ce que le juge administratif français a précisé dans l'arrêt Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise¹⁸⁰ et dans l'arrêt Commune de Cuers¹⁸¹.

L'intervention de l'État à travers son pouvoir réglementaire s'observe notamment en matière de dissolution des conseils municipaux. Cette immixtion dans l'administration locale est encadrée par le juge administratif. En effet, le juge précise que le décret doit présenter de façon expresse les motifs ayant amené l'État à dissoudre l'instance communale¹⁸² même si dans l'arrêt Caltabellotta¹⁸³, il a accepté que ces motifs soient présentés de façon laconique¹⁸⁴. La répartition des compétences telles que contrôlée par le Conseil d'État préserve la réalité du principe de la libre administration des collectivités et lui assure une réelle protection¹⁸⁵. La

¹⁷⁴ Emmanuelle BORNER-KAYDEL, « Le principe de libre administration libre administration dans la jurisprudence du conseil d'État », op.cit., , p 12

¹⁷⁵ CE, no 142266/142390, 19 Mars 1997, Département de la Loire

¹⁷⁶ CE, avis, 15 Novembre 2012, n°387.095, Pouvoir réglementaire

¹⁷⁷ CE, no 142266/142390, 19 Mars 1997, Département de la Loire

¹⁷⁸ CE, avis, 15 novembre 2012, n°387.095, Pouvoir réglementaire

¹⁷⁹ Emmanuelle BORNER-KAYDEL, « Le principe de libre administration libre administration dans la jurisprudence du conseil d'État », op.cit., , p 12.

¹⁸⁰ CE, n°40756, 13 février 1985, Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise

¹⁸¹ CE, n°148121, 2 Décembre 1994, Commune de Cuers

¹⁸² CE, 19 janvier 2000, n°93824, Bodin

¹⁸³ CE, n°295296, 4 Juin 2007, René Caltabellotta

¹⁸⁴ Emmanuelle BORNER-KAYDEL, « Le principe de libre administration libre administration dans la jurisprudence du conseil d'État », op.cit., p. 24

¹⁸⁵ Ibid.

détermination des règles relatives à l'assiette, l'impôt relève de l'exclusive compétence du législateur comme l'atteste l'article 67 de la constitution sénégalaise. Le manquement à une telle règle est sanctionné par le juge administratif. Le juge administratif sénégalais dans l'affaire Commune Mermoz- Sacré-Cœur¹⁸⁶ a annulé une délibération qui a fixé les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima du fait de son empiètement dans le domaine de la loi.

Le juge administratif sénégalais est limité dans la protection du principe de la libre administration.

B) Les limites de l'intervention du juge administratif dans la protection

Le juge administratif veille à la protection du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Cette protection s'inscrit dans l'annulation des actes administratifs portant atteinte à ce principe émanant soit du pouvoir exécutif ou des représentants de l'État dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire soit des actes des autorités locales lorsque ces actes exercent une tutelle sur d'autres collectivités ou que ces autorités édictent des actes empiétant sur le domaine de la loi.

Les limites de son intervention dans la protection du principe de la libre administration résident dans le fait qu'il ne peut connaître des contentieux où il se pose une question de constitutionnalité. Lorsqu'il est saisi d'un litige dont la solution est subordonnée à l'appréciation de la conformité d'une disposition à la constitution, le juge administratif saisit le conseil constitutionnel d'une exception d'inconstitutionnalité. En tout cas c'est ce que prévoit l'article 91 de la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la cour suprême sénégalaise en ces termes « *lorsque la solution d'un litige porté devant la cour suprême est subordonnée à l'appréciation de la conformité d'une loi ou des stipulations d'un accord international à la constitution, la cour saisit obligatoirement le conseil constitutionnel de l'exception d'inconstitutionnalité ainsi soulevée et sursoit à statuer jusqu'à ce que le conseil se soit prononcé...* ». De fait, le juge administratif ne peut connaître un litige où une disposition législative serait contraire à l'article 102 de la constitution consacrant le principe de la libre administration. La protection du principe de la libre administration par le juge administratif est faible en termes quantitatifs de décisions que ce juge rend en la matière. En effet, ce juge est peu saisi par les collectivités territoriales, les populations locales, le représentant de l'État qui

¹⁸⁶ CS, 21 Mars 2016, Commune Mermoz Sacré-Cœur, bulletin des arrêts de la cour suprême, 2016.

dispose du mécanisme du déferé. La consécration constitutionnelle du principe de libre administration protège certes les libertés mais cette dernière souffre de quelques limites.

DEUXIEME PARTIE : UNE CONSTITUTIONNALISATION LIMITEE DE LA LIBRE ADMINISTRATION

La consécration constitutionnelle du principe de la libre administration affirme et protège certes l'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises mais cette constitutionnalisation rencontre quelques limites. Les limites, en question, sont d'une part d'ordre textuel dans la mesure où elles émanent de la constitution sénégalaise (**Chapitre I**). D'autre part, le constituant sénégalais a constitutionnalisé la libre administration sans l'entourer de garanties suffisantes (**Chapitre II**).

CHAPITRE I : LES LIMITES D'ORDRE TEXTUEL DECOULANT DE LA CONSTITUTION SENEGALAISE

La constitutionnalisation de la libre administration au Sénégal a permis de garantir l'autonomie des collectivités territoriales. La garantie de cette autonomie ne signifie point pour autant l'indépendance de ces collectivités dans la mesure où le Sénégal est un État unitaire dont la forme exige le respect de certaines règles posées par la constitution.

De ce fait, à s'en tenir à la constitution sénégalaise, les limites à la libre administration se rapportent à celles inhérentes à la préservation du caractère unitaire de l'État (Section 1) d'une part. D'autre part, la libre administration est sujette au respect des prérogatives constitutionnelles des organes de l'État (Section 2).

Section 1 : Les limites inhérentes à la préservation du caractère unitaire de l'État

La libre administration des collectivités territoriales ne doit aucunement conduire à une indépendance de ces dernières vis-à-vis de l'État central sénégalais. Dans l'exercice de cette liberté, les collectivités territoriales sont assujetties par le constituant à ne pas remettre en cause l'indivisibilité de la souveraineté (§1) et tout en veillant au respect de l'indivisibilité du territoire et du peuple (§2).

§1 : L'indivisibilité de la souveraineté

Le préambule de la constitution sénégalaise pose le principe de l'inaltérabilité de la souveraineté nationale. L'inaltérabilité de la souveraineté présage, en ce qui nous concerne dans cette étude, que les collectivités territoriales n'en sont pas titulaires (A) dans la mesure où elle appartient au peuple et par voie de conséquence il existe une unité du pouvoir normatif dans l'État (B).

A) Des collectivités territoriales non titulaires de la souveraineté

L'article 3 de la constitution sénégalaise dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer son exercice* ». Cette disposition a le mérite de préciser qu'aucune section du peuple et aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. À rebours d'une telle précision, il est fondé de dire que

les collectivités territoriales titulaires de la libre administration peuvent être rangées dans cette catégorie dans la mesure où elles agissent sur le territoire de l'État.

Donc, ces collectivités ne peuvent exercer la souveraineté étant donné qu'elle appartient au peuple permettant de garantir l'unité de l'État. Dans le même ordre d'idées, François LUCHAIRE souligne « *la souveraineté est dans la conception traditionnelle un attribut caractéristique de l'État ; il en résulte que l'indivisibilité est aussi celle de l'État et qu'autant que l'unité de la république* »¹⁸⁷. L'indivisibilité de la souveraineté et le caractère unitaire de l'État apparaissent étroitement imbriqués. Dans un État unitaire, d'ailleurs, il n'existe qu'une seule source de souveraineté s'exerçant sur la totalité du territoire

Les collectivités territoriales ne peuvent exercer cette souveraineté du fait qu'elles sont des entités infra-étatiques dont l'État attribue des compétences en vue de la réalisation de leur mission qu'est la satisfaction du développement local. En effet, la déclaration de droits de l'homme et du citoyen de 1789 réaffirmée par le préambule de la constitution sénégalaise interdit de diviser la souveraineté nationale dans son contenu. Dans son contenu interne, l'État détient le monopole du pouvoir législatif même si les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire consacré par le CGCT. Dans son contenu externe, l'État conserve dans tous les cas le monopole de la conduite des relations internationales.

La décentralisation s'opère à partir de l'État vers les collectivités territoriales faisant que l'État détienne « la compétence de la compétence » et ces collectivités bénéficient de compétences attribuées. La consécration du principe de la libre administration au profit des collectivités territoriales ne donne pas à ces collectivités la forme d'un État. Au demeurant, comme l'affirme Louis FAVOREU, « *La frontière entre l'État indivisible et l'État divisible se détermine par référence à l'inexistence ou à l'existence d'un pouvoir normatif autonome* »¹⁸⁸. En somme, la souveraineté comme le prévoit le préambule et l'article 3 de la constitution appartient à la nation. Résidant dans la nation, les collectivités territoriales bénéficiant de la liberté locale d'administration ne peuvent s'attribuer l'exercice de cette dernière.

Puisque ces collectivités territoriales ne peuvent s'attribuer l'exercice de la souveraineté, il en résulte de l'existence de l'unité du pouvoir normatif dans l'État.

¹⁸⁷ François LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », RDP, 1982, p.1551.

¹⁸⁸ Louis FAVOREU, « Décentralisation et Constitution », RDP, 1982, p.1217.

B) Des collectivités territoriales sujettes au respect de l'unité du pouvoir normatif dans l'État

Le constituant sénégalais en inscrivant le principe de la libre administration dans la constitution a préféré ne pas consacrer dans la même foulée un pouvoir normatif notamment le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales marquant ainsi une différence de taille avec la France où ce pouvoir a une valeur constitutionnelle à la suite de la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003. Ce choix du constituant sénégalais constitue-t-il un oubli ou une simple volonté de ne pas garantir constitutionnellement ce pouvoir ? Nous ne saurions répondre à cette question pour le moment. Cependant, ce pouvoir réglementaire est consacré par la loi notamment le CGCT.

La consécration de ce pouvoir réglementaire au plan législatif ne signifie point l'existence d'un pouvoir normatif local autonome. En effet, la libre administration affirmée à l'article 102 ne confère pas aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire autonome dans la mesure où il constitue un pouvoir d'application de la loi dans l'exercice de leurs compétences. Donc, la libre administration ne saurait conduire à une libre réglementation. Dans la même veine, Louis FAVOREU remarquait fort opportunément que « *Dans un État unitaire, il ne saurait en principe exister de source normative autonome en dehors de celle émanant des organes nationaux* »¹⁸⁹. Ces organes nationaux d'où émanerait ce pouvoir normatif sont constitués de l'assemblée nationale et du pouvoir exécutif dans l'exercice de son pouvoir réglementaire national. En France, il existe quelques exceptions à cette règle¹⁹⁰. Certes la libre administration est encadrée par l'unité du pouvoir normatif dans l'État, il apparaît qu'en France, les collectivités peuvent déroger aux lois et règlements se rapportant à leurs compétences. En effet, à la faveur de la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003 relative à la république décentralisée consacrant entre autres l'expérimentation locale, les collectivités territoriales françaises peuvent déroger à titre expérimental aux lois et règlements nationaux qui régissent leurs compétences. Le droit à l'expérimentation se matérialisant à travers le pouvoir d'adaptation doit s'exercer dans les conditions prévues par la loi organique du 1er août 2004. Ce pouvoir d'expérimentation ne peut en aucun cas concerner les textes qui touchent aux conditions d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti conformément à l'article 72 al.4 de la constitution française. L'activité normative de ces

¹⁸⁹ Louis FAVOREU, *Décentralisation et Constitution*, op.cit., p1259.

¹⁹⁰ Loi constitutionnelle. 20 juill. 1998 et Loi organique du 19 mars 1999 instituant un pouvoir législatif propre à cette collectivité dont l'assemblée peut voter des « lois du pays »

La loi organique du 27 février 2004 offrant cette même possibilité à la Polynésie française

collectivités doit s'inscrire dans une perspective d'exercice des compétences que la loi leur a conférées.

La consécration de la libre administration garantissant constitutionnellement l'autonomie locale ne saurait conduire à l'autonomie législative des collectivités territoriales constituant un principe garanti dans l'État régional à l'image de l'Espagne et de l'Italie. Ainsi, les collectivités territoriales sénégalaises se démarquent des collectivités de ces États régionaux. Dans un État unitaire décentralisé tel le cas du Sénégal, c'est au législateur seulement que revient la compétence de mettre en œuvre les principes constitutionnels consacrés par la constitution. La libre administration proclamée à l'article 102 fait partie de ces principes mis en œuvre par le législateur. Les collectivités territoriales dans l'usage de leur pouvoir normatif en vue de l'exercice des compétences attribuées doivent prendre en compte l'unité du pouvoir normatif sous peine d'annulation de leurs décisions.

Les limites inhérentes à la préservation du caractère unitaire de l'État se rapportent aussi à l'indivisibilité du territoire et du peuple sénégalais.

§2 : L'indivisibilité du territoire et l'unicité du peuple

La libre administration consacrée au profit collectivités territoriales sénégalaises ne signifie point une indépendance de ces dernières. Elles ne sont que des entités-infra étatiques gérant les affaires locales dans différentes portions du territoire national en vue de satisfaire le développement local. À rebours d'une telle précision, il convient de dire que ces collectivités territoriales s'administrant librement sont assujetties au respect des principes constitutionnels relatifs à l'indivisibilité du territoire (A) et à l'unicité du peuple (B).

A) L'indivisibilité du territoire

Le principe de l'intégrité du territoire est affirmé par le préambule de la constitution sénégalaise en ces termes « *le principe intangible de l'intégrité du territoire national...* ». La proclamation de ce principe signifie que le territoire sénégalais est un et indivisible. À ce titre, l'indivisibilité s'entend selon T.MICHALON comme « *la proclamation du caractère définitif et intangible de la délimitation du territoire de l'État et de la consistance de la population* »¹⁹¹. Ce faisant, le principe constitutionnel de la libre administration reconnu au profit des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause ce principe. La consécration de ce principe

¹⁹¹ Th. MICHALON, « La République française, une fédération qui s'ignore ? », op. cit. p. 649.

permet comme le précise Michel VERPEAUX de « *préserver la définition géographique et démographique de l'État* »¹⁹².

L'intégrité du territoire est garantie par le président de la république aux titres de certaines dispositions constitutionnelles. En effet, au Sénégal, l'article 42 de la constitution fait du président de la république en ces termes « *le garant de l'intégrité du territoire...* ». À travers cette disposition, le président de la république garantit l'intégrité du territoire en protégeant ce dernier de toutes menaces tant extérieures qu'internes. L'État serait menacé dans son existence si son territoire fait l'objet de menaces. Le rappel de Michel VERPEAUX conserve toute sa pertinence quand il affirme « *associé à l'existence d'un pouvoir politique et à une nation, le territoire est le troisième élément de définition de l'État* »¹⁹³. Il en résulte que le territoire demeure de manière abstraite le lieu où l'État exerce son autorité. Le territoire fait donc l'objet d'une protection.

Au plan interne, l'article premier du CGCT réaffirmant le principe de la libre administration assujetti les collectivités territoriales au respect de l'intégrité du territoire. Conformément à cette disposition, les collectivités territoriales sénégalaises ne peuvent faire sécession c'est-à-dire proclamer leur indépendance en se déterminant librement et se détacher par voie de conséquence du pouvoir central. De plus, le législateur sénégalais interdit aux collectivités territoriales conformément aux articles 30 et 88 du CGCT de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques qui menacent l'intégrité du territoire et l'unité nationale.

La décentralisation étant l'une des politiques déterminées par le pouvoir exécutif, le président de la république peut à travers ce rôle de garant de l'intégrité du territoire prendre toutes mesures utiles pour y mettre fin. En effet, à travers ses prérogatives constitutionnelles, le président de la République peut prononcer conformément à l'article de la 105 de la constitution la dissolution de tous les conseils des collectivités territoriales. Le principe de l'intégrité du territoire permet la préservation du caractère unitaire de l'État sénégalais. L'indivisibilité est l'essence même de l'unité, le signe de son effectivité et de sa durée¹⁹⁴. Le caractère indivisible de la République est la garantie du maintien et de la permanence de son unité, la projection de

¹⁹² Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la République », Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n°42 le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, 2014, p. 7

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

cette dernière dans l'avenir¹⁹⁵. Autrement dit, l'unité serait la finalité et l'indivisibilité le moyen de l'atteindre¹⁹⁶.

Les auteurs¹⁹⁷ concordent sur le fait que le principe d'indivisibilité de la république ne doit pas être confondu avec la question de l'intégrité du territoire même si cette souveraineté s'exerce nécessairement sur un territoire déterminé. En effet, une telle position n'a pu être affirmée qu'au regard de la jurisprudence du juge constitutionnel français. Dans sa décision n°75-59 DC du 30 décembre 1975, concernant une loi sur l'autodétermination des Îles Comores, le conseil admettait qu'un territoire puisse cesser d'appartenir à la République « *pour constituer un État indépendant ou y être attaché* »¹⁹⁸. Élodant la question de l'atteinte au principe d'indivisibilité de la République, le Conseil fondait la reconnaissance du droit de sécession sur une interprétation extensive de l'article 53 de la Constitution¹⁹⁹ qui concerne en réalité la cession, l'échange ou l'adjonction de territoires entre la France et un État étranger dans le cadre d'un traité international. Dans cette décision, ne relevant aucune inconstitutionnalité, il admet implicitement qu'un tel droit ne porte pas atteinte à l'indivisibilité de la République qui n'implique donc pas l'intangibilité du territoire national²⁰⁰. Le conseil constitutionnel réitéra cette même position dans sa décision n°87-226 DC du 2 juin 1987 relative à la Consultation des populations calédoniennes.

Le principe intangible de l'intégrité du territoire affirmé par le préambule de la constitution sénégalaise permet de préserver le caractère unitaire de l'État au plan politique et juridique. De fait, les collectivités territoriales sénégalaises bénéficiant de la liberté locale d'administration ne peuvent dans la prise en charge des affaires locales porter atteinte à ce principe en procédant à une sécession. Par la proclamation de ce principe, le constituant sénégalais encadre la libre administration des collectivités territoriales.

La libre administration des collectivités territoriales sénégalaises doit être conciliée aussi avec l'unicité du peuple.

¹⁹⁵ R. DEBBASCH, « L'indivisibilité de la République », B. MATHIEU, M. VERPEAUX (Dir.), La République en droit français, Economica, PUAM, Collection Droit public, 1996, p. 75.

¹⁹⁶ Ibid., p.75.

¹⁹⁷ Voir Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la République », op.cit., p.8
Voir aussi Louis FAVOREU, André ROUX, op.cit., p.549.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Louis FAVOREU, ANDRE ROUX, op.cit., p.550.

²⁰⁰ Tatiana Gründler. La République française, une et indivisible ? RDP, LGDJ, Paris, 2007, p.6.

B) L'unicité du peuple

Le préambule de la constitution sénégalaise affirme en ces termes « ... *de l'unité nation dans le respect des spécificités culturelles de toutes les composantes de la Nation* ». L'analyse de cette disposition permet de dire que l'unicité du peuple sénégalais correspond à l'unicité de la nation sénégalaise. En effet, une telle conception est renforcée par l'article 3 de la constitution sénégalaise disant que « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais...* ». Un auteur comme BUZOT soulignait en ce sens que l'unité n'est point dans le territoire, mais dans les personnes²⁰¹.

Au Sénégal, le principe de l'unicité du peuple est seulement affirmé par le constituant. Il revient au conseil constitutionnel de dégager le contenu de ce principe. Pour le moment, les sages du conseil constitutionnel ne se sont pas encore prononcés étant donné qu'ils ne sont pas saisis en ces termes.

En France, c'est le conseil constitutionnel qui a dégagé une jurisprudence assez riche sur le principe de l'unité du peuple. À la suite de la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003, le constituant français a consacré à l'article 72 alinéa 3 l'unité du peuple français. Bien avant, la consécration de ce principe dans la constitution française, le conseil constitutionnel français a consacré dans deux décisions le principe de l'unité du peuple français. Dans une première décision en date du 9 Mai 1991 relative à la loi portant sur le statut de la collectivité territoriale de Corse, le conseil constitutionnel a censuré la référence « *à un peuple corse, composante du peuple français* ». Le conseil s'est fondé sur l'article premier de la constitution selon lequel « *la France assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». Dans cette même décision notamment au considérant n°12, le conseil a pu affirmer le concept d'unité du peuple français a valeur constitutionnelle. Cette décision faisait dire à Michel VERPEAUX que « *le conseil a considéré que la constitution ne reconnaissait que le peuple français, du moins pour la métropole, et qu'il ne pouvait y avoir de distinction au sein de ce peuple* »²⁰². L'unité est donc assimilée à l'égalité, la première permettant d'atteindre la seconde²⁰³.

²⁰¹ Propos cités par R. Debbasch, "L'indivisibilité de la République", B. Mathieu, M. Verpeaux (Dir.), La République en droit français, op. cit. p. 64.

²⁰² Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la république, in cahier du conseil constitutionnel », n°42 le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, Janvier 2014, p.11.

²⁰³ Ibid, p.11.

Dans une seconde décision relative à la charte européenne des langues régionales ou minoritaires rendue le 15 Juin 1999²⁰⁴, le conseil a confirmé sa position sur l'unicité du peuple français comme ayant une valeur constitutionnelle.

L'unité du peuple sénégalais selon le constituant prend en compte toutes les spécificités culturelles composant la nation. L'un des liens qui permet, en effet, de cimenter l'unité du peuple peut être la langue parlée par ce groupe, tant l'unité nationale peut être rattachée à l'unité linguistique²⁰⁵. Cette dernière qui reflète l'unité du peuple, est aussi la conséquence de la souveraineté nationale²⁰⁶. En consacrant le principe de l'unité du peuple sénégalais, le constituant sénégalais a instauré un garde-fou empêchant à ce que les collectivités territoriales s'administrant librement de ne pas diviser le territoire. Ce principe permet la préservation de la dimension territoriale du Sénégal conférant au principe d'invisibilité son effectivité dans sa composante territoriale.

La libre administration consacrée aux collectivités territoriales est dans une certaine mesure limitée par le respect des prérogatives constitutionnelles des organes d'État.

Section 2 : Les limites inhérentes aux prérogatives constitutionnelles des organes de l'État

En considérant que la décentralisation part de l'État vers l'échelon local, les organes de l'État disposent à ce titre de prérogatives pour intervenir dans l'administration des collectivités territoriales disposant de la liberté locale d'administration.

La libre administration des collectivités territoriales doit être conciliée avec les prérogatives des organes centraux d'État (§1) et à celles du représentant de l'État (§2).

§1 : La prégnance des prérogatives des organes centraux d'État

Le pouvoir exécutif intervient dans ce domaine à travers l'exercice de son pouvoir réglementaire consacré par la constitution (A) au moment où cette même constitution reconnaît une compétence au législateur (B) pour la détermination des conditions de la libre administration.

²⁰⁴ Décision^o99-412 DC du 15 juin 1999, JO du 18 juin 1999 p.8964

²⁰⁵ Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la république », op. cit. p.14.

²⁰⁶ Ibid.

A) La prégnance des prérogatives du président de la République

Les collectivités territoriales sénégalaises disposent certes juridiquement d'une autonomie sous-tendue par une libre administration consacrée à leur profit, il n'en demeure pas moins que la constitution reconnaît un pouvoir réglementaire aux autorités étatiques pour intervenir dans le domaine de ces collectivités. L'article 43 de la constitution consacre la prérogative pour le Président de la République de signer les ordonnances et décrets. La prise de ces décrets peut toucher le domaine de la décentralisation étant donné qu'elle est l'une des politiques mise en œuvre par le pouvoir exécutif. Il en est ainsi du décret n°2020-1463 pris par le président de la République dans le domaine de compétence des collectivités territoriales sénégalaises notamment en matière d'urbanisme. Ce décret a modifié le décret n°2009-1450 portant partie réglementaire du code de l'urbanisme en ajoutant à l'article R 207 de ce code un alinéa donnant au représentant de l'État territorialement compétent le pouvoir pour délivrer sous huitaine l'arrêté portant autorisation de construire. À notre sens, ce décret porte atteinte au principe constitutionnel de la libre administration dans la mesure où l'urbanisme est une compétence transférée aux collectivités territoriales. De plus, au nom du principe d'indisponibilité des compétences, les collectivités territoriales investies de cette compétence doivent l'exercer. À travers ce décret, le pouvoir réglementaire national a instauré un pouvoir de substitution du représentant de l'État dans un domaine relevant de la compétence des collectivités territoriales.

La libre administration des collectivités territoriales consacrée à l'article 102 de la constitution est limitée par ce pouvoir réglementaire. On peut donc comprendre pourquoi le droit des collectivités territoriales à la libre administration est, dans son énoncé constitutionnel même, entouré de nombre de restrictions²⁰⁷. En effet, la consécration constitutionnelle de la libre administration garantissant l'autonomie des collectivités territoriales suppose à première vue que ces collectivités disposent d'une liberté d'action. Cependant, cette autonomie découlant de la libre administration n'est pas synonyme d'indépendance dans la mesure où l'exercice du pouvoir réglementaire de l'exécutif permet aux autorités étatiques d'asseoir leur « compétence suprême » vu que la décentralisation part de l'État vers les entités périphériques. C'est dans cette perspective que les propos de Gilles GUIHEUX ont leur sens lorsqu'il affirme « *Au sein de tout État, le lien entre le centre et la périphérie est essentiellement d'ordre politique. Tout*

²⁰⁷ G. VEDEL, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », 1re partie, (1990) pouvoirs locaux, p.86.

projet de décentralisation relève du registre politique car il tend nécessairement à redessiner les relations entre l'État et les collectivités publiques juridiquement autonomes, au premier rang desquelles il convient de situer les collectivités territoriales »²⁰⁸. Ce faisant, les collectivités territoriales s'administrent librement mais cette liberté est sujette au respect du pouvoir réglementaire de l'exécutif. La libre administration ne permet pas aux collectivités territoriales de tout faire.

En premier lieu, la création des collectivités territoriales relève de la compétence exclusive de l'exécutif. Cette création se fait par la voie réglementaire à travers la prise d'un décret. Le code général des collectivités territoriales prévoit respectivement en ses articles 22 et 72 CGCT la création du département et de la commune par décret. La suppression de ces collectivités territoriales s'effectue aussi par décret. L'article 74 du CGCT consacre cet état de fait pour la commune. Le pouvoir exécutif conformément à l'article 75 du même code dispose de la prérogative à travers un décret de changer les noms des collectivités territoriales, en modifier le ressort territorial, de fusionner deux ou plusieurs communes et la désignation de nouveaux chefs-lieux. Il en est ainsi de la création récente du département de Keur Massar en tant que collectivité territoriale par le décret n°2021-687 du 28 Mai 2021.

En deuxième lieu, aux termes l'article 77 de la constitution sénégalaise, l'Assemblée nationale peut à travers une loi d'habilitation autoriser le président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Par l'effet de cette disposition, le président de la république peut prendre des ordonnances pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration. Sous cette habilitation législative, le président de la République peut déterminer l'organisation, le fonctionnement, les ressources et les compétences des collectivités territoriales. De plus, en cas de situations exceptionnelles prévues à l'article 52 de la constitution, le président de la République peut user de ses pouvoirs exceptionnels lorsque les collectivités territoriales s'administrant librement auraient menacé l'intégrité du territoire national afin de faire respecter cette dernière.

En troisième lieu, le président de la République peut exercer toute compétence que la loi enlève aux collectivités territoriales ou il délègue ce pouvoir au gouvernement notamment à un ministère bien déterminé. En dernier lieu, l'autonomie fonctionnelle découlant du principe de la libre administration est limitée par le pouvoir réglementaire national. En effet, l'autonomie

²⁰⁸ Guiheux Gilles, « Le lien décentralisation/Réforme de l'État : les modalités de la confrontation entre l'unité et la décentralisation de l'État », In : Revue juridique de l'Ouest, 2004-3. pp. 329-341 ; p.329.

fonctionnelle permet aux collectivités territoriales de recruter du personnel pour l'administration. En réalité, ce recrutement se fait par voie de concours ouvert par arrêté du ministère chargé des collectivités territoriales. Le recrutement est donc subordonné à ce pouvoir réglementaire de l'exécutif.

Dans la mise en œuvre de la libre administration, le législateur dispose de larges prérogatives.

B) Les prérogatives du législateur : l'Assemblée nationale

Le législateur occupe une place centrale dans la mise en œuvre de la libre administration. La consécration constitutionnelle de la libre administration confère certes une autonomie aux collectivités territoriales mais il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de cette liberté est effectuée par la loi. En effet, l'article 102 en son alinéa 2 et l'article 67 de la constitution consacrent sans ambages la compétence de principe du législateur. Le législateur renvoie à l'assemblée nationale composée des représentants du peuple chargés de voter les projets et les propositions de lois.

En mettant en œuvre la libre administration, le législateur détermine les domaines ayant trait aux principes fondamentaux de cette liberté. En effet, le législateur détermine l'organisation et le fonctionnement, les ressources, les compétences, le régime des élections des conseils etc.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales, le législateur sénégalais détermine la composition des organes locaux que sont l'organe exécutif et l'organe délibérant. L'organe exécutif est composé du Maire pour la commune et du président du conseil départemental pour le département. Quant à l'organe délibérant, il est composé du conseil municipal pour la commune et du conseil départemental pour le département. Le fonctionnement de ces organes est aussi déterminé par la loi notamment le code général des collectivités territoriales.

Le législateur détermine aussi les ressources des collectivités territoriales. L'article 67 de la constitution prévoit que la loi détermine l'assiette, le taux et les impositions de toutes natures. Autrement dit, il appartient au législateur de créer ou de supprimer des impôts. Cette disposition s'applique aux ressources appartenant à l'État et à celles des collectivités territoriales. Les dépenses effectuées par les collectivités territoriales sont financées à base des impôts locaux mais aussi avec des transferts financiers de l'État. Ces transferts financiers

englobent le fond de dotation de la décentralisation et le fond d'équipement des collectivités territoriales. Le régime de répartition de ces transferts relève de la compétence du législateur.

Dans une autre perspective, la constitution donne compétence au législateur pour déterminer les compétences. En effet, la loi notamment le CGCT énumère les compétences appartenant aux collectivités. Il existe une répartition des compétences entre celles appartenant aux communes et celles relevant du département. Dans cette répartition, les collectivités territoriales partagent certaines compétences avec l'État notamment en matière de santé, aménagement du territoire, sport, l'urbanisme etc.

Pour la détermination du régime des élections, il convient de dire que ces dernières doivent obéir au suffrage universel direct. En effet, les conseillers municipaux et départementaux sont élus à ce suffrage sur la base de deux listes dont la première est soumise au scrutin majoritaire et la deuxième au scrutin proportionnel. Pour le moment, au Sénégal, le Maire et le président du conseil départemental sont élus au suffrage indirect en attendant l'aboutissement du projet de réforme consistant à vouloir élire les exécutifs locaux au suffrage universel direct aux prochaines élections locales prévues pour 2022. Dans cette élection, le législateur fixe les régimes des inéligibilités et des incompatibilités à l'article 100 du CGCT

Les attributions du législateur dans la mise en œuvre de la libre administration sont très étendues. Cette compétence de principe du législateur est nécessaire d'autant plus que le Sénégal est un État unitaire disposant d'un seul ordre juridique et politique. Le constituant en conférant cette compétence de principe encadre la libre administration et assujettit les collectivités territoriales au respect de la loi. Ce législateur, dans la mise en œuvre de la libre administration doit respecter les droits et libertés des collectivités territoriales. Le doyen Georges Vedel de faire remarquer à juste titre que « *l'attribution d'une compétence au législateur par la Constitution n'est pas un blanc-seing et ne comporte aucune autorisation de méconnaître les droits et libertés individuels ou collectifs de valeur constitutionnelle* »²⁰⁹.

La libre administration consacrée à l'article 102 est limitée par les prérogatives du représentant de l'État.

²⁰⁹ Georges VEDEL, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », 1re partie, 1990, 7 Pouvoirs locaux, p.88.

§2 : Le pouvoir de contrôle du représentant de l'État

La constitution sénégalaise en elle-même n'a pas consacré expressément ces prérogatives du représentant de l'État. Ces dernières sont consacrées par le code général des collectivités territoriales au titre VI. À la lecture de ce titre, il ressort clairement que le représentant de l'État exerce un contrôle de légalité sur les actes locaux (A) tout en ayant la possibilité de déférer certains actes devant le juge administratif (B).

A) Un contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État sur les actes locaux

Les représentants de l'État sont les délégués du président de la République dans leur circonscription. L'alinéa 2 de l'article 270 du CGCT prévoit que « *Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité (...) Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences* ».

En ce qui concerne, en premier lieu le contrôle légalité, il convient de dire que ce dernier a connu des mutations suite à la réforme de 1996 communément appelée la régionalisation. Avant cette réforme, ce contrôle se manifestait en une tutelle qu'exerçait le représentant de l'État. La libre administration des collectivités territoriales est par essence incompatible avec l'existence d'un pouvoir de tutelle, par voie de conséquence, le législateur a réaménagé l'exercice de la tutelle qui pesait sur les collectivités en consacrant désormais le principe du contrôle de légalité a posteriori pour l'essentiel de leurs actes²¹⁰, le contrôle a priori étant maintenu pour un nombre limité d'entre eux²¹¹. L'institution du contrôle de légalité a posteriori des actes locaux constitue un allègement de la tutelle. Les actes concernés par ce contrôle selon l'article 243 sont composés de :

- les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales ;

²¹⁰ Ce sont les actes mentionnés à l'article 243 et 244 CGCT

²¹¹ Ce sont les actes mentionnés à l'article 245 CGCT

- les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales ;
- les actes afférents aux décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil départemental ou le maire dans l'exercice de leurs pouvoirs de police ainsi que les actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales ;

Ces actes mentionnés à l'article 243 revêtent un caractère exécutoire dans les 15 jours après transmission au représentant de l'État suite à la délivrance d'un accusé de réception. Ce délai de 15 jours peut être réduit par le représentant de l'État à la demande du président du conseil départemental ou du Maire. Les actes de l'article 244 sont exécutoires sans délai dès qu'il est procédé à leur publication ou notification aux intéressés après transmission au représentant de l'État. Les actes de l'article 244 sont composés de :

- des décisions réglementaires individuellement pris par le président du conseil départemental ou le Maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;
- des actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités territoriales autres que ceux mentionnés à l'article 243 ;

Concrètement, après transmission des actes, le représentant de l'État examine les aspects liés à la légalité interne et ceux liés à la légalité externe. René CHAPUS disait à juste titre que ce procédé permet au représentant de l'État de détecter « *les vices susceptibles d'affecter la légalité des actes administratifs* »²¹². En ce qui concerne l'examen de la légalité externe, le représentant de l'État effectue un contrôle relatif d'une part à la compétence de l'auteur de l'acte et un contrôle relatif à la forme et à la procédure de l'acte d'autre part. D'abord, le contrôle relatif à la compétence s'apprécie à travers le critère matériel, le critère territorial, le critère temporel. Pour ce qui est de l'examen de la légalité interne, Ismaila Madior FALL fait remarquer que « *ce contrôle consiste pour le représentant de l'État de vérifier si les actes qui lui sont transmis entrent dans le bloc de légalité, d'une part, et ne sont pas pris dans le sens d'un détournement de pouvoir à partir d'un faisceaux d'indices, de preuves ou de présomptions* »²¹³. Cet auteur de poursuivre pour dire que les actes des autorités décentralisées doivent être motivés par un but d'intérêt général ou local²¹⁴.

²¹² René CHAPUS, Droit administratif générale, Montchrestien, 15ème édition., p.1019.

²¹³ Ismaila Madior FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », p.91, www.afrilex.u-bordeaux4.fr

²¹⁴ Ibid.

À l'issue du contrôle si le représentant de l'État constate que l'acte est conforme à la légalité, dans un tel cas, il y'aura pas de suite contentieuse. Autrement dit, l'acte ne peut faire l'objet d'un contentieux devant le juge de l'excès de pouvoir étant donné que l'acte a acquis une « *sorte d'attestation tacite de sa régularité* »²¹⁵. En cas d'illégalité constatée, le représentant a deux possibilités. En premier lieu, lorsque l'acte relève de l'article 243 du CGCT, le représentant de l'État peut inviter la collectivité à une demande de seconde lecture dans un délai de 15 jours. Ce délai suspend le délai de recours et la computation des délais de recours. En deuxième lieu, si l'illégalité persiste à la suite de la demande de seconde lecture, le représentant de l'État défère ledit acte à la cour suprême après en avoir informé l'autorité locale conformément à l'article 246 du CGCT. Les actes concernés par ce déféré sont aussi énumérés aux articles 243 et 244 du CGCT.

Les actes²¹⁶ mentionnés à l'article 245 du CGCT sont soumis à une approbation du représentant de l'État. Autrement dit, ces actes ne sont exécutoires qu'après l'approbation du représentant de l'État contrairement aux actes de l'article 243 du CGCT exécutoires dans les 15 jours après leur transmission et aux actes de l'article 244 exécutoires sans délai après publication ou notification aux intéressés. Il convient de dire qu'en cas de refus d'approbation des actes de l'article 245, les collectivités territoriales peuvent intenter un recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus d'approbation. L'annulation de la décision de refus d'approbation vaut approbation dès notification de l'arrêt à la collectivité territoriale.

Dans certains cas, le juge administratif peut être saisi.

B) La possibilité de saisine du juge administratif

En cas de constatation d'illégalité des actes mentionnés aux articles 243 et 244 CGCT, le représentant de l'État défère ces derniers à la cour suprême conformément à l'article 246 CGCT. Le déféré concerne aussi bien les actes unilatéraux que des actes conventionnels selon la jurisprudence du conseil d'État sénégalais dans l'affaire Gouverneur de la région de Tambacounda²¹⁷. Le déféré ne peut être exercé contre les actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission. Le juge du conseil d'État a précisé cet état de fait dans l'affaire

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ les budgets primitifs et supplémentaires ; - les emprunts et garanties d'emprunts ; - les plans de développement des collectivités locales ; - les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret ; - les affaires domaniales et l'urbanisme ; - les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ; - les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

²¹⁷ CE, 29 juillet 1992, Gouverneur de la région de Tambacounda, Bull.n°2, p.32

Préfet du département de Sédhiou c/ Commune de Goudomp²¹⁸. Selon le Pr Demba SY, le déféré est « *une sorte de recours pour excès de pouvoir intenté par le représentant de l'État*²¹⁹ ». Ismaila Madior Fall de renchérir pour dire que le déféré est « *un droit de recours spécial, personnel, et discrétionnaire qui lui permet d'attaquer les actes locaux devant le juge de l'excès de pouvoir* »²²⁰.

Le déféré peut-être intenté par le représentant de l'État de sa propre initiative à travers un déféré spontané ou il peut agir à la demande d'un administré sous la forme d'un déféré provoqué. Le déféré s'applique aux actes soumis à l'obligation de transmission. En cas de saisine, le juge administratif vérifie la recevabilité du déféré. Le juge vérifie si l'acte déféré rentre dans la catégorie des actes mentionnés aux articles 243 et 244 du CGCT. Ces recours pour être recevables doivent faire grief au requérant c'est-à-dire qu'il dit avoir la qualité et l'intérêt à agir²²¹. Il faut enfin que le déféré soit exercé dans un délai de 2 mois après son entrée en vigueur de l'acte.

Après vérification des conditions de recevabilité, le juge procède au jugement de l'acte au fond. Pour ce faire, il vérifie si l'acte est légal ou non en partant d'une part des moyens soulevés par le requérant et d'autre part des dispositions légales en vigueur. En cas d'illégalité, il procède à l'annulation de l'acte.

Le constituant sénégalais a constitutionnalisé le principe de la libre administration sans l'entourer de garanties suffisantes

²¹⁸ CE, 25 Novembre 1998, Préfet du département de Sédhiou c/Commune de Goudomp.

²¹⁹ Demba SY, Droit administratif, op.cit. p.183

²²⁰ Ismaïla Madior FALL « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », p.95, www.afrilex.u-bordeaux4.fr

²²¹ Babacar FAYE, « Le recours du représentant de l'État contre les actes des collectivités locales : le déféré » mémoire de DEA décentralisation et gestion des collectivités locales, Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2003

CHAPITRE II : LES LIMITES SE RAPPORTANT A L'INSUFFISANCE DE GARANTIES

La constitutionnalisation de la libre administration en droit sénégalais de la décentralisation semble être dépourvue de garanties suffisantes. Les collectivités territoriales s'administrent librement tout ayant pas de garanties suffisantes pour l'exercice effectif de leurs attributions.

Aux titres de ces garanties insuffisantes, le constat en est que l'autonomie financière des collectivités territoriales est marginale dans la réalité (Section 1) et il s'y ajoute l'hypothèque du cadre institutionnel (Section 2).

Section 1 : Une autonomie financière marginale dans la réalité

L'autonomie financière des collectivités territoriales sénégalaises n'est pas garantie constitutionnellement contrairement à celle de leurs homologues de la France. Au, Sénégal, cette autonomie financière est consacrée par la loi notamment le code général des collectivités territoriales.

La constitutionnalisation de la libre administration au Sénégal n'a pas fait bougé les lignes sur le plan financier dans la mesure où le pouvoir de décision en matière financière des collectivités territoriales est limité (§1) et de la survivance de la tutelle financière (§2).

§ 1 : La limitation du pouvoir de décision en matière financière des collectivités territoriales

La limitation du pouvoir de décision des collectivités territoriales peut s'analyser en matière de ressources (A) comme en matière de dépenses (B).

A) La limitation du pouvoir de décision en matière de ressources

La consécration constitutionnelle de la libre administration suppose à ce que les collectivités disposent d'une autonomie financière. À ce titre, Loïc PHILLIP de dire que « *la formule de l'article 72 de la Constitution et son interprétation jurisprudentielle supposent que les collectivités territoriales disposent d'un minimum d'autonomie financière c'est à dire d'un budget et de la libre disposition de ressources suffisantes* »²²². En effet , on peut difficilement

²²² Loïc PHILLIP, « L'autonomie financière des collectivités locales », in cahiers du conseil constitutionnel n°12, Mai 2002

imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire et sans moyens propres d'avancement car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration²²³. Ces propos conservent leur pertinence dans la mesure où la suffisance des moyens financiers permettrait aux collectivités territoriales de répondre convenablement à leur mission qu'est la satisfaction du développement local.

Pour Babacar FAYE, les collectivités territoriales sont confrontées à des difficultés de mobilisation des ressources internes et des ressources externes²²⁴ pour alimenter leur budget. Ces ressources alimentant en partie le budget local sont constituées des ressources fiscales et des ressources non fiscales. En effet, cette problématique s'explique par une méconnaissance du potentiel fiscal local d'une part et l'inexistence du pouvoir de décision fiscal autonome pour les collectivités territoriales²²⁵ d'autre part.

S'agissant, en premier lieu de la méconnaissance du potentiel fiscal, il convient de rappeler que le potentiel fiscal a trait aux recettes existant pour la collectivité territoriale et identifiées et pouvant faire l'objet d'un recouvrement. La détermination de ce potentiel fiscal, en France, fait l'objet d'un calcul. Au Sénégal, l'ancien code de 1996 tout comme le nouveau code général des collectivités territoriales restent muets sur les modalités de calcul de ce potentiel fiscal²²⁶. L'article L2334-4 du code général des collectivités territoriales en France prévoit que le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes²²⁷. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises (CFE), les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales²²⁸. Les taux moyens nationaux sont ceux constatés lors de la dernière année et dont les résultats sont connus²²⁹.

Pour Ibrahima MBAYE, « la détermination de ce potentiel fiscal comporte trois étapes. D'abord, il y'a le recensement exhaustif de tous les équipements physiques (souks, cantines, emplacement ou aires de stationnement etc.) ; Ensuite, l'application des tarifs

²²³ Loïc PHILLIP, « L'autonomie financière des collectivités locales », op.cit, p.3

²²⁴ Babacar FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.76

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Ibid., p.77

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Ibid.

autorisés et enfin la correction des montants trouvés auxquels on ajoute les restes à recouvrer, par application du taux de recouvrement déterminé sur une certaine période »²³⁰.

Nonobstant cette méthode de détermination préalable, il convient de dire que les collectivités territoriales ne parviennent toujours pas à le déterminer correctement. En effet, ces collectivités souffrent d'un manque de personnel suffisant et qualifié pour effectuer le recensement exhaustif des équipements physiques et des activités qui existent ou qui s'exercent sur leur territoire²³¹. L'absence d'un cadastre fiscal au niveau local contribue à limiter fortement la connaissance par les collectivités territoriales de leur potentiel fiscal²³².

En deuxième lieu, cette limitation du pouvoir de décision en matière de ressources s'explique par l'inexistence d'un pouvoir de décision fiscal et de l'existence de la centralisation de la chaîne fiscale²³³. S'agissant de l'absence d'un pouvoir de décision fiscal, il convient de dire qu'au regard des attributions des collectivités territoriales axées sur la réalisation du développement local exigent à ce que ces dernières déterminent la consistance de leurs ressources et de leurs modes d'allocation. Cette détermination ne peut être faite qu'en conformité avec la loi comme le prévoit l'article 67 de la constitution sénégalaise. Il échoit au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Selon Moussa ZAKI, les collectivités territoriales sénégalaises n'ont même pas un pouvoir fiscal dérivé malgré l'adoption de la directive n°01/2011 /CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales²³⁴. L'article 16 de cette directive précise que : « *le conseil de chaque collectivité, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi* »²³⁵. Moussa ZAKI de faire noter que « *constitutionnellement c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, les taux, et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* »²³⁶. Cependant, la formulation de l'article 67 de la constitution permet au législateur d'aménager une zone d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales²³⁷. En matière de taxes, la loi consacre une autonomie réelle pour les collectivités territoriales à les créer. L'article 250 du

²³⁰ Ibrahima MBAYE, « Mécanismes de financement : les ressources propres des collectivités locales », actes de Kaolack et Fatick, journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, 2e édition, 14-20 mai 2004, pp. 66-108, p.104, cité par Babacar FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.78

²³¹ Babacar FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.78

²³² Ibid.

²³³ Moussa ZAKI, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales », p17-18.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

CGCT prévoit que : « *les taxes directes et indirectes dont les modalités d'assiettes et de perception ainsi que les taux minima sont déterminés par la loi, sont créées par délibération du conseil municipal* ».

D'autre part, la centralisation de la chaîne fiscale contribue à la limitation de ce pouvoir de décision en matière de ressources. En effet, la chaîne fiscale est constituée d'un ensemble d'opérations allant du recensement de la matière imposable à l'évaluation de l'assiette, l'émission des rôles d'imposition, le recouvrement du produit de l'impôt et la gestion du contentieux qui pourrait naître de ces différentes opérations²³⁸. La chaîne fiscale est monopolisée par les services de l'État. Il s'agit essentiellement de la direction générale des impôts et domaines mais aussi du trésor. Les services des impôts et domaines sont chargés du recensement, de l'évaluation de l'assiette et de l'émission des rôles. Le trésor pour sa part assure le recouvrement. La centralisation de la chaîne fiscale, selon Moussa ZAKI, au plan technique se traduit par un manque de fiabilité des listes de contribuables, le nombre important de petites cotes fiscales et de cotes irrécouvrables, le non-respect des règles de l'annualité des recensements, l'insuffisance de l'adressage et le défaut de maîtrise du potentiel foncier²³⁹.

À rebours de telles précisions, la libre administration consacrée à l'article 102 de la constitution serait vidée de sens si les collectivités territoriales ne maîtrisent pas leur fiscalité. Cette autonomie est un levier essentiel pour la démocratie locale par la création de liens entre les citoyens et ces collectivités. Il existe un lien entre la libre administration et l'autonomie fiscale. La charte européenne de l'autonomie locale en son article 9-3 précise que « *une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir (...) d'impôts dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi* ». C'est ce qui a conduit le constituant français à effectuer une réforme constitutionnelle d'envergure en 2003. Pour se conformer à cette charte, ce constituant a inscrit à l'article 72-2 en ces termes « *la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions dans les conditions qu'elle détermine* ».

La constitutionnalisation du principe de la libre administration nécessite à ce que les garanties notamment les moyens financiers devant rendre effectif ce principe puissent être suffisants. Les collectivités territoriales s'administrant librement doivent non seulement disposer de ressources suffisantes mais aussi elles doivent maîtriser la chaîne fiscale.

²³⁸ Moussa ZAKI, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », op.cit., p.18.

²³⁹ Ibid.

L'inscription constitutionnelle du principe de la libre administration au Sénégal doit s'accompagner d'une garantie de l'autonomie financière au plan constitutionnel.

Le pouvoir de décision en matière financière est limité aussi en matière de dépenses.

B) La limitation du pouvoir de décision en matière de dépenses

En matière de dépenses, le pouvoir de décision des collectivités territoriales connaît de fortes restrictions. Ces restrictions sont liées, en partie, par l'existence de dépenses réglementées ou interdites, soit à l'imposition des dépenses obligatoires²⁴⁰. La liberté de dépenser des collectivités territoriales s'exerce dans un cadre budgétaire strict défini par l'État²⁴¹.

En ce qui concerne les dépenses réglementées ou interdites, il convient de dire que de fortes contraintes juridiques encadrent les opérations de dépense des collectivités territoriales. En effet, les opérations de dépenses sont assujetties au respect des règles et principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique²⁴².

La procédure budgétaire impose aux collectivités territoriales beaucoup de contraintes. Le législateur soumet aux collectivités territoriales s'administrant librement au respect des règles de la comptabilité publique dans la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget local comme l'indique l'article 10 CGCT. La préparation de ce budget est aussi soumise à un débat d'orientation budgétaire prévu à l'article 253 CGCT qui doit se tenir au moins un mois avant l'examen du budget. Pour ce qui est du vote de ce budget, le législateur fait obligation à ce que le budget soit voté avant le 31 Janvier ou au plus tard le 31 Mars. La session budgétaire doit être convoquée par l'exécutif local par écrit et indiquant l'ordre du jour de la réunion. Le législateur fait obligation à ce qu'il soit transmis aux conseillers 15 jours avant la tenue de la réunion. Ce budget doit être voté en équilibre réel. En cas de défaillance des collectivités territoriales dans le vote du budget dans les délais légaux, le législateur prévoit que le représentant de l'État se substitue à l'exécutif local et établit d'office le budget. Lors de l'exécution du budget, il est exigé le respect du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe suppose que l'exécution du budget nécessite l'intervention de deux acteurs que sont l'ordonnateur et le comptable. Les ordonnateurs du

²⁴⁰ Alexis ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », op.cit., p.9.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

budget local sont le Maire et du président du conseil départemental chargés d'émettre des titres de recettes, à ordonner des dépenses, c'est-à-dire élaborer des mandats paiement. Le comptable, pour sa part, est un agent du trésor public chargé de recouvrer les recettes et de payer la dépense.

L'autonomie financière confère aux collectivités territoriales une liberté d'utilisation de leurs ressources pour les dépenses de leur choix. Cependant, la loi prévoit des cas où les collectivités territoriales doivent affecter certaines de leurs ressources en inscrivant des dépenses obligatoires. Ces dépenses obligatoires sont prévues à l'article 264 du CGCT. C'est dire que les collectivités territoriales n'ont pas de marges de manœuvre puisqu'elles doivent affecter certaines de leurs ressources au financement de dépenses déterminées. Donc, il est évident que l'existence des dépenses obligatoires est en soi une atteinte à l'autonomie financière formelle des collectivités locales car, avec ces dépenses, le pouvoir de décision des autorités locales disparaît²⁴³. Ainsi lorsque la collectivité a omis d'inscrire dans le budget les crédits ou lorsque les crédits destinés à faire face aux dépenses obligatoires sont insuffisants, le représentant de l'État est compétent pour les inscrire d'office²⁴⁴.

L'autonomie financière est aussi limitée par la survivance de la tutelle financière

§ 2 : La survivance de la tutelle financière

La tutelle financière survie à travers les contrôles exercés sur les finances locales. Ces contrôles sont certes nécessaires mais ils ne doivent pas entraver la libre administration. En matière financière, le contrôle peut revêtir une forme administrative (A) et une forme juridictionnelle (B).

A) Le contrôle administratif exercé en matière financière

De prime abord, il convient de retenir que le contrôle administratif est effectué par les représentants de l'État sur les décisions financières des collectivités territoriales. L'alinéa 2 de l'article 270 du CGCT donne la prérogative aux représentants de l'État d'exercer un contrôle budgétaire.

Dans certains pays d'Afrique noire francophone, ce contrôle est une exigence constitutionnelle. En effet, au Cameroun, l'article 55 de la constitution dispose que « *l'État*

²⁴³ Alexis ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone : Le cas du Cameroun, de la Côte-D'ivoire, du Gabon et du Sénégal », op.cit., p.11

²⁴⁴ Ibid.

assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions fixées par la loi ». La constitution Gabonaise abonde dans le même sens lorsque son article 112 affirme que le représentant de l'État veille au respect des intérêts nationaux²⁴⁵. Il en est de même pour la France à la suite de la réforme constitutionnelle du 28 Mars 2003.

Au Sénégal, ce contrôle administratif n'est pas une exigence constitutionnelle puisqu'il est régi par la loi et s'échelonne en deux phases. En effet, ce contrôle s'exerce durant la période d'élaboration du budget mais aussi durant son exécution. Le contrôle du respect des règles budgétaires est organisé par les articles 253 à 267 du CGCT. Selon le Pr. Demba SY, ce contrôle est prévu dans quatre cas²⁴⁶.

Le premier cas est relatif à la non adoption du budget à la date légalement prescrite précise l'article 254 du CGCT. Cette date limite correspond au 31 Mars de l'année d'exercice. Au-delà de cette date si la collectivité n'adopte pas le budget, cette dernière est dessaisie par le représentant de l'État qui arrête et rend exécutoire dans les 15 jours suivants cette date.

Le deuxième cas c'est lorsque le budget n'a pas été adopté en équilibre réel. Cette hypothèse est prévue à l'article 255 du CGCT. Dans un tel cas, le contrôle du représentant de l'État consiste d'abord à constater ce déséquilibre dans les 15 jours suivant la transmission, ensuite, il propose des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre tout en demandant à l'assemblée de procéder à une nouvelle délibération en prenant compte ses propositions. D'aventure si la collectivité ne respecte pas le délai ou que les mesures de redressements sont jugées insuffisantes par le représentant de l'État, ce dernier règle et rend exécutoire le budget.

Le troisième cas est celui prévu par l'article 264 du CGCT qu'est l'inscription des dépenses obligatoires. Dans ce cas, le contrôle du représentant de l'État consistera à vérifier l'inscription de ces dépenses. Ce dernier a la prérogative d'inscrire cette dépense tout en réglant et rendant exécutoire le budget en cas de défaillance de la collectivité territoriale.

Le dernier cas est relatif au déficit de l'arrêté des comptes prévu à l'article 260 du CGCT. En effet, lorsque le représentant de l'État constate un déséquilibre du budget, ce dernier peut prendre des mesures nécessaires au rétablissement de cet équilibre dans un délai de deux mois à compter de la date du constat.

²⁴⁵ Alexis ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone : Le cas du Cameroun, de la Côte-D'ivoire, du Gabon et du Sénégal », op.cit., p.12

²⁴⁶ Demba SY, Droit administratif, op.cit, p.206

Le contrôle administratif s'exerce aussi en cours d'exécution du budget. Ce contrôle est exercé par un comptable public local. Ce comptable, selon l'article 268 CGCT, est un comptable direct du trésor ayant qualité de comptable principal. En effet, ce comptable est chargé de vérifier la conformité des actes de l'ordonnateur local à la légalité budgétaire. Il dispose de la prérogative pour exiger un certain nombre de pièces justificatives avant de procéder au paiement. Cependant, il peut refuser de payer en cas d'insuffisance des fonds disponibles, de dépenses mandatées sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence de service fait, ou de défaut du caractère libératoire du règlement.

En somme, le contrôle exercé par le représentant de l'État est étroit dans la mesure où il dispose de la prérogative d'approuver les décisions financières tout comme aussi il peut mettre en œuvre son pouvoir de substitution.

Le contrôle juridictionnel n'est pas en reste.

B) Le contrôle juridictionnel exercé en matière financière

Le contrôle juridictionnel est exercé par la cour des comptes. La cour des comptes a été instituée au Sénégal par la loi constitutionnelle n°99-02 du 29 Janvier 1999. La loi n°2012-23 du 27 Décembre 2012 détermine l'organisation, le fonctionnement, les compétences et les procédures de cette cour. Cette loi a abrogé la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 qui était relative à la cour des comptes

Selon l'article 251 du CGCT, le juge des comptes juge l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales, ainsi que les comptes des personnes qu'il a déclarées comptables de fait. Dans l'exercice de son contrôle, la cour vérifie sur pièces et, si nécessaire, sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités locales²⁴⁷. Il s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs²⁴⁸. Cette cour examine et formule des observations. Les investigations de cette cour se réalisent dans le secret. De plus, la cour des comptes selon l'article 252 du CGCT concourt au contrôle budgétaire des collectivités locales. En effet, ce concours consiste à un examen de la gestion des collectivités territoriales. Ainsi, cette cour formule des observations en ce sens. Ces observations ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur

²⁴⁷ Demba SY, Droit administratif, op.cit., p.207.

²⁴⁸ Ibid.

ou le président de la section des comptes et l'ordonnateur de la collectivité locale concernée. Lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur ait été en mesure de leur apporter une réponse écrite. Le juge des comptes prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses investigations. Toutes les observations formulées par cette cour sur la gestion financière de la collectivité territoriale sont communiquées par l'exécutif local à son assemblée délibérante. C'est sur la base de ces éléments que la cour publie chaque année un rapport sur la gestion des deniers publics en consacrant une partie à la gestion des communes et des départements.

La constitutionnalisation de la libre administration est limitée considérablement par l'hypothèque du cadre institutionnel.

Section 2 : Les limites se rapportant à l'hypothèque du cadre institutionnel

Ces limites s'analysent sur l'ineffectivité de la fonction publique territoriale (§1) d'une part et par la problématique afférente au statut de l' élu local (§2) d'autre part.

§ 1 : Une fonction publique territoriale ineffective

Malgré l'adoption de la loi n° 2011-08 du 30 Mars 2011, le constat en est que cette loi n'est pas encore mise en œuvre (A) et que cette fonction publique territoriale demeure fortement encadrée (B).

A) Une absence de mise en œuvre de la fonction publique territoriale

La consécration constitutionnelle du principe de la libre administration confère une autonomie à la fois institutionnelle et fonctionnelle aux collectivités territoriales. De ce fait, les collectivités territoriales disposent d'une liberté d'action leur permettant de recruter du personnel qualifié en vue de l'exercice de leurs attributions.

Au Sénégal, la consécration de ce principe a certes affirmé l'autonomie de ces collectivités mais ces dernières ne disposent pas d'un personnel qualifié et les conditions du personnel en poste dans les administrations locales ne sont pas enviables en raison de la précarité existante. En effet, le statut devant régir les fonctionnaires des collectivités territoriales a connu une lente maturation. En 1969, le législateur sénégalais adopta la loi n°69-54 du 16 juillet 1969 s'appliquant à la situation du personnel des communes. Par la suite, en 1993, le législateur organisa le statut particulier des forces de police municipal à travers la loi n°93-05

du 4 janvier 1993. Ce sont ces deux textes qui régissaient les conditions des fonctionnaires au niveau local. Cependant, ces textes étaient fortement limités du fait de la non prise en compte du rehaussement des sources et des garanties statutaires notamment la distinction entre la grade et l'emploi, les avancements, la formation en cours de mandat, le recrutement par voie de concours etc.

Pour pallier ces contraintes notées, le législateur adopta la loi n°2011-08 du 30 mars 2011 portant statut général de la fonction publique territoriale avec ses 23 décrets d'application. À cet effet, il sied de dire qu'à première vue cette loi n'est qu'une traduction du principe de la libre administration conférant aux collectivités territoriales une liberté de gestion. Théoriquement, ce statut offre beaucoup de garanties relativement à la situation des fonctionnaires territoriaux. Ce statut prévoit entre autres le recrutement par voie de concours, l'accès à la formation, la garantie de carrière, la séparation entre le grade et l'emploi, la parité, la mobilité entre les deux versants de la fonction publique, le droit syndical etc.

En somme, le statut de la fonction publique territoriale est encore ineffectif conduisant à une dévalorisation de ce personnel du point de vue de sa situation juridique. À ce titre, Babacar FAYE constate que « *si les agents non fonctionnaires dans les collectivités locales sont recrutés par référence à un corps de fonctionnaires, il convient de souligner qu'ils ne jouissent pas des mêmes avantages que les fonctionnaires visés. Ils ne bénéficient pas non plus de la garantie de l'emploi, encore moins des mêmes avantages au niveau du traitement* »²⁴⁹. Ils n'ont pas aussi accès à la mobilité de l'emploi qui leur permet de passer d'un emploi à un autre ou d'une administration à une autre. Ils sont censés, en vertu du principe de l'inamovibilité, occuper le poste pour lequel ils ont été recrutés jusqu'à la fin de leur carrière²⁵⁰. Malgré l'adoption de ce statut, ces fonctionnaires restent soumis à un statut de droit privé même si ce statut ne s'applique en matière de recrutement, de traitement salarial et des avantages²⁵¹.

L'adoption du statut de la fonction publique territoriale devant renforcer le principe constitutionnel de la libre administration n'a rien changé sur la situation du personnel local. Ce personnel est dans une situation juridique hybride qui le place ni dans la catégorie des fonctionnaires encore moins des agents du secteur privé avec qui, ils sont censés partager la même situation juridique²⁵². Depuis l'adoption de ce statut, des blocages sont notés sur le

²⁴⁹ Babacar FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.136.

²⁵⁰ Ibid., p.136.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid., p.137.

reclassement des agents actuellement en service dans les collectivités territoriales notamment les corps définis par le décret n°2011-662 du 1er juin 2011 englobant le corps des conseillers aux affaires locales, le corps des attachés d'administration locale, le corps des secrétaires d'administration locale, le corps des commis d'administration locale, le corps des agents de recouvrement locale. Malgré l'audit réalisé par l'État sur le personnel des collectivités territoriales en 2015 à travers la mise en place d'une commission *ad hoc*, les choses ont peu évolué²⁵³.

Le statut de la fonction publique territoriale demeure fortement encadré.

B) Une fonction publique territoriale encadrée

Dans son approche conceptuelle, le statut a voulu répondre à trois préoccupations que sont l'unité, la mobilité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique locale et le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales²⁵⁴.

En examinant le statut de la fonction publique territoriale, on se rend compte que l'application de l'essentiel des dispositions du statut est confiée au pouvoir réglementaire national. Dans ce sillage, il y'a eu 23 décrets d'application relativement aux secteurs où interviennent les fonctionnaires au niveau local. De ce fait, le législateur renvoie au pouvoir réglementaire national pour l'application des dispositions du statut de la fonction publique territoriale. Par voie de conséquence, il y'a une subordination de l'applicabilité de ce statut au pouvoir réglementaire national d'où la nécessité de s'interroger sur le sens véritable de la constitutionnalisation de la libre administration.

En effet, la consécration de la libre administration confère aux collectivités territoriales une autonomie fonctionnelle leur permettant d'avoir une liberté pour recruter du personnel. Les propos du Pr Jacques Bourdon conservent un sens lorsqu'il affirme « *la libre administration empêche que la création d'emplois ne soit soumise à une quelconque obligation venant de l'État* »²⁵⁵. Ainsi, les organes délibérants sont-ils seuls compétents pour décider de la création des emplois, simplement à celle-ci doivent correspondre des crédits publics disponibles²⁵⁶. En renvoyant au règlement pour l'applicabilité du statut, le législateur porte atteinte sans l'ombre d'un doute à ce principe. Étant donné que le pouvoir réglementaire local est un pouvoir de mise

²⁵³ Babacar FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.137.

²⁵⁴ Voir l'exposé des motifs de la loi n°2011-08 du 30 Mars 2011 portant statut de la fonction publique territoriale

²⁵⁵ Jacques BOURDON, AJDA, 1984, p.199

²⁵⁶ Ibid.

en œuvre de la loi, ce dernier devait participer à l'application des dispositions du statut. La libre administration impose au législateur de prévoir les attributions effectives au profit des collectivités territoriales. Le caractère effectif de ces attributions implique à ce qu'elles disposent des moyens juridiques propres et dans ce sens la libre administration signifie la capacité de conférer à ces collectivités un pouvoir d'application de la loi.

Sur un autre registre, la libre administration est également mise en cause si le pouvoir réglementaire national peut apprécier et déterminer les cas dans lesquels les autorités territoriales vont recruter un ou plusieurs membres de leur cabinet. En effet, au Sénégal, le recrutement par voie de concours prévu à l'article 22 du CGCT s'ouvre à travers un arrêté du ministère en charge des collectivités territoriales, du développement et de l'aménagement des territoires

Le législateur sénégalais au lieu de donner au conseil supérieur de la fonction publique locale prévu à l'article 18 dudit statut une fonction consultative, devrait permettre à ce conseil d'avoir un véritable pouvoir de décision pour le recrutement des fonctionnaires au niveau locale. À notre sens, ce sont les collectivités territoriales qui connaissent mieux les problèmes de personnel auxquels elles sont confrontées. La possibilité donnée au conseil supérieur de la fonction publique locale de donner des avis sur les questions des fonctionnaires locaux n'est qu'une expression de la faiblesse de l'autonomie fonctionnelle. En effet, les collectivités ne peuvent à travers leur pouvoir réglementaire déterminer librement les mesures de recrutement de leurs agents en raison de la prégnance du pouvoir réglementaire national. Ainsi, certaines fonctions comme les conseillers aux affaires locales et secrétaires d'administration sont réservées aux sortants de l'ENA par le décret n°2011-662 du 1er Juin 2011. Le pouvoir réglementaire local n'est pas pris compte dans la répartition des emplois. À notre sens, la réservation de ces postes aux sortants de l'ENA est en soi discriminatoire même si ces derniers bénéficient certes d'une bonne formation.

En somme, il convient de retenir que, théoriquement, l'adoption du statut de la fonction publique territoriale renforce le principe constitutionnel de la libre administration. Cependant, dans la pratique, ce statut n'est pas encore effectif causant par ricochet une précarité sur la situation du personnel des collectivités territoriales. Cette ineffectivité limite grandement le principe de la libre administration étant donné qu'elle prive aux collectivités leur liberté de gestion découlant de l'autonomie fonctionnelle affirmée par ce principe.

La problématique afférente au statut de l'élu local contribue à l'hypothèque du cadre institutionnel au niveau local.

§2 : Un statut de l'élu local problématique

La grille d'analyse sur la problématique du statut de l'élu local peut être faite autour de la quasi-inadéquation des profils (A) et sur la distorsion existante entre le profil et les attributions (B).

A) Une quasi-inadéquation des profils

La consécration d'une liberté locale d'administration suppose à ce que les affaires locales soient prises en charges par des autorités locales. Ces autorités intervenant dans la sphère locale sont composées des conseils municipaux et des conseillers départementaux constituant les organes délibérants. Les organes exécutifs sont constitués du Maire pour la Commune et du président du conseil départemental. Ces derniers exercent des mandats électifs de 5 ans. Ce faisant, l'exercice efficace de ce mandat voudrait que ces autorités aient des prérequis. Le constat en est que le profil de ces élus dans la plupart des cas est en déphasage avec leurs attributions conduisant à un défaut d'articulation entre les profils et les attributions. Aussi, la configuration socio-professionnelle de ces élus locaux fait défaut.

En premier lieu, le défaut d'articulation entre les profils et les attributions des élus locaux ne permet pas à ces derniers de tirer profit de la consécration constitutionnelle du principe de la libre administration étant donné qu'elles ne comprennent pas sa portée. En effet, ces élus locaux disposent d'une palette assez large d'attributions. Ces derniers sont chargés d'administrer et de développer leur territoire. Les conseils élus sont appelés à délibérer sur les affaires entrant dans leur domaine de compétence notamment en ce qui concerne le budget, les contrats, l'élaboration de plan de développement ainsi que son suivi et évaluation tout en contrôlant l'action du Maire.

Les attributions sont certes larges mais le profil de ces élus soulève plusieurs problèmes liés à l'absence de qualification. En effet, la majorité de ces élus ne disposent pas d'un niveau minimum d'instruction et de qualification professionnelle. Ce défaut d'instruction et de qualification a été engendré par la loi. Le législateur sénégalais n'exige pas à ce que les candidats aux postes de Maire, de président de conseil départemental, de conseillers municipaux et de conseillers départementaux aient un niveau minimum d'instruction ou de qualification professionnelle. L'article 95 du CGCT dispose, en ce sens, que « *Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres sachant lire et écrire dans la langue officielle* ».

Sous le bénéfice de ces observations, les contributions de ces élus illettrés ou pouvant simplement lire et écrire le français sont minimales pour la prise en charge des affaires locales. La faiblesse du niveau d'instruction priverait aux élus la possibilité de tirer profit de l'autonomie découlant de la libre administration. La maîtrise de la langue et de l'écrit s'avère indispensable pour une meilleure administration des affaires locales. Cette faiblesse pourrait même conduire à une administration locale non performante.

La consécration constitutionnelle de la libre administration au regard de l'autonomie y découlant et des nombreuses attributions confiées aux élus locaux voudrait à ce qu'il y ait un changement de la donne. Certes le législateur a voulu respecter le droit d'égalité des citoyens à prendre la direction des affaires locales, mais ce dernier doit revoir sa position en mettant en place des conditions devant permettre l'exigence d'un minimum d'instruction ou d'une qualification professionnelle certifiée pour les futurs candidats. Ce changement est d'une véritable nécessité du fait qu'il y aurait une ascendance des administrations d'État notamment les prérogatives des représentants de l'État sur celles des collectivités territoriales si cette situation est maintenue. La consécration constitutionnelle de la libre administration serait dépourvue de consistance si les élus locaux ne comprennent pas la portée véritable de leurs attributions en raison de la faiblesse de leur niveau d'instruction ou de leur qualification professionnelle.

Il est noté aussi la distorsion existante entre les profils et les attributions.

B) La distorsion existante entre le profil et les attributions

Le profil peut être entendu comme l'ensemble des aptitudes requises (formation technique, connaissances théoriques, qualités humaines) pour exercer une fonction ou occuper un emploi donné²⁵⁷. Le profil exigé par le législateur aux candidats à la gestion des affaires locales c'est de savoir lire et écrire. Cette exigence de savoir lire et écrire paraît insuffisante au regard de la lourdeur et de la largesse des attributions incombant à ces autorités. En effet, la consécration constitutionnelle de la libre administration affirme une autonomie permettant aux autorités locales d'exercer convenablement leurs attributions. Donc, ces autorités sont appelées à maîtriser les textes juridiques dans la prise des décisions intéressant les affaires locales. Le profil de la plupart des autorités locales à des exceptions près dans certaines collectivités ne permet une prise de décision optimale. De même, ces autorités sont éminemment politiques et

²⁵⁷ Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, op. cit. p. 807.

l'exercice de la fonction politique renferme une fonction technique. Ces autorités sont appelées à administrer les affaires locales. Il n'est pas exigé à ce que le Maire ou le président du conseil départemental ait un niveau d'instruction assez poussé puisque ces derniers sont assistés par un secrétaire municipal selon l'article 112 du CGCT qui est un fonctionnaire recruté dans la hiérarchie A ou B de la fonction publique. Le recrutement de ce secrétaire municipal ne respecte même pas cette condition posée par la loi dans la mesure où ce recrutement se fait parfois sur la base du clientélisme politique. Certes qu'il est unanimement admis que le libre accès à la fonction publique permet une démocratisation de l'administration, mais cette démocratie locale n'est pas l'unique but poursuivi par le principe de la libre administration.

La consécration constitutionnelle de la libre administration s'inscrit aussi dans une vocation de mettre en place une administration de qualité dans l'optique de parvenir aux objectifs assignés aux collectivités territoriales qu'est la réalisation du développement local. Il est impérieux donc à ce que le profil des autorités locales soit à la hauteur de leurs attributions pour qu'il y ait une concomitance avec les enjeux nés de la consécration constitutionnelle de la libre administration. Autrement dit, les aptitudes des titulaires du pouvoir local doivent être concomitantes aux attributions qui y sont rattachées. À ce titre, KOEBEL de soutenir que pour être Maire, il faut « *faut montrer des capacités réelles de compréhension des enjeux de pouvoir, des enjeux économiques et sociaux d'un territoire, savoir gérer la complexité, savoir gérer des équipes de fonctionnaires et d'élus et les faire travailler ensemble* »²⁵⁸. Un auteur comme KERROUCHE parle même d'une « technisation » de la fonction politique²⁵⁹. Ces aptitudes des autorités locales ne peuvent être obtenues qu'à travers un niveau d'instruction assez élevé.

Le statut de l' élu local, au Sénégal, demeure une véritable problématique dans la mesure où son profil est peu adéquat conduisant à un décalage avec ses attributions. De telles situations sont de nature à entraver l'effectivité de la libre administration du fait de la non maîtrise des enjeux nés de ce principe constitutionnel. Le maintien de cette situation conduirait à une ascendance des représentants de l'État sur les élus locaux. Dans un pareil cas, la consécration de la libre administration serait dénuée de sens véritable.

Pour pallier ce défaut d'articulation entre le profil et les attributions, l'accès à la formation pour les élus locaux et les fonctionnaires locaux doit être privilégié. Le législateur

²⁵⁸ M. KOEBEL, « Élus professionnels et élus bénévoles dans l'espace politique local », Communication au 2ème congrès de l'Association Française de Sociologie sur le thème Dire le monde social : les sociologues face aux discours politiques, économiques et médiatiques, Bordeaux, 5-8 septembre 2006, p. 4., p. 9.

²⁵⁹ KERROUCHE E., « Les maires français, des managers professionnels ? », Annuaire des collectivités locales, T. 26, 2006, pp. 83-98.

sénégalais consacre l'accès à la formation professionnelle à l'article 24 du statut de la fonction publique territoriale. La formation est un moyen efficace pour renforcer la capacité de ces élus locaux qui en partie n'ont pas un niveau d'instruction poussé voir analphabètes. Ce renforcement des capacités faciliterait la compréhension et l'interprétation en ce qui concerne les textes juridiques, d'avoir des capacités de conception et de mises en œuvre des actions relevant de leurs domaines de compétence.

CONCLUSION GENERALE

Mener à son terme, cette étude sur la constitutionnalisation du principe de la libre administration des collectivités territoriales sénégalaises a permis d'aboutir à plusieurs résultats.

L'inscription constitutionnelle de la libre administration a affirmé l'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises dans une double dimension. En effet, dans sa dimension institutionnelle, l'autonomie conduit à l'élection d'assemblées au suffrage universel comme principales composantes des organes délibérants et des organes exécutifs. Par le truchement de l'autonomie institutionnelle, la démocratie locale connaît son expression la plus achevée à travers la participation des citoyens à l'élection locale. Dans sa dimension fonctionnelle, l'autonomie confère aux collectivités territoriales une liberté d'action et d'un champ de compétences matériellement suffisant pour la prise en charge des affaires locales en dotant à ces dernières des moyens humains, juridiques et financiers. L'autonomie affirmée par la constitution a connu un renforcement à travers la consécration des principes de gouvernance locale et la participation des collectivités territoriales à la politique étatique. Le constituant sénégalais consacre la compétence de principe du législateur pour déterminer les conditions ou les modalités de mise en œuvre du principe de la libre administration.

Consacrée par la constitution, la libre administration bénéficie d'une protection juridictionnelle. Sa protection est assurée à titre principal par le juge constitutionnel à travers le mécanisme du contrôle de constitutionnalité. Le juge administratif intervient subsidiairement dans cette protection relativement aux contentieux entourant le transfert de compétences, le contentieux de l'autonomie financière lorsque l'exécutif et les autorités administratives déconcentrées édictent des actes à caractère réglementaire pouvant porter atteinte à la libre administration.

Malgré son inscription dans la constitution, le principe de la libre administration est doublement limité au Sénégal. En premier lieu, la première limite est d'ordre constitutionnel dans la mesure où la libre administration doit être conciliée avec d'autres principes à valeur constitutionnelle liés au caractère unitaire de l'État se manifestant à travers l'indivisibilité de la souveraineté, l'intégrité du territoire, l'indivisibilité du peuple sénégalais. Ce principe est aussi limité par les prérogatives des organes de l'État notamment celles du président de la république dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, du législateur lorsqu'il met en œuvre cette liberté

et du représentant de l'État à travers le contrôle de légalité des actes locaux. En deuxième lieu, le constituant sénégalais a constitutionnalisé la libre administration sans l'entourer de garanties suffisantes. En réalité, l'autonomie financière est marginale même si elle demeure consacrée par le code général des collectivités territoriales. D'une part, cette marginalité est liée à la limitation du pouvoir décision de ces dernières en matière de ressources et de dépenses mais aussi de la survivance de la tutelle financière. D'autre part, le cadre institutionnel local est hypothéqué à cause de l'ineffectivité du statut de la fonction publique territoriale qui tarde à être mis en œuvre et de son fort encadrement par le pouvoir réglementaire national mais aussi de la problématique entourant le statut de l'élu local en raison de l'inadéquation de son profil et de sa distorsion avec ses attributions face aux enjeux posés par la libre administration.

La constitutionnalisation du principe de la libre administration, au Sénégal, relève d'un paradoxe conduisant à son ineffectivité. Ce paradoxe tient en ce que théoriquement l'autonomie locale est affirmée mais dans la pratique, les garanties devant lui structurer dans sa mise en œuvre sont insuffisantes. Pour que cette constitutionnalisation soit effective, il faudrait que le constituant sénégalais constitutionnalise l'autonomie financière et le pouvoir réglementaire local. En effet, cette constitutionnalisation permettra de garantir une meilleure protection par rapport aux atteintes du législateur et de conférer dans une certaine mesure aux collectivités territoriales les moyens financiers suffisants pour un exercice effectif de leurs attributions. Le statut de la fonction publique territoriale doit être effectif. En l'état actuel, la constitutionnalisation de la libre administration n'a rien apporté de nouveau dans la réalité pratique des collectivités territoriales dans la mesure où ces dernières sont toujours confrontées aux mêmes difficultés avant cette constitutionnalisation.

À rebours de telles précisions, l'œuvre du constituant sénégalais sur la libre administration des collectivités territoriales mérite d'être revue à travers une réforme d'envergure car en l'état actuel, on pourrait parler d'une constitutionnalisation pour rien.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I) OUVRAGES

1) Ouvrages généraux

- **CHAPUS, (R.)**, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} édition, 1426p.
- **DUPUIS, (G.)**, **GUEDON, (M-J.)**, **CHRETIEN, (P.)**, *Droit administratif*, Sirey, 10^{ème} édition, 2007, 673 p.
- **FAVOREU, (L.)** ; **ROUX, (A.)** ; **GAIA, (P.)** ; **GHEVEVONTIAN, (R.)** ; **MESTRE, (J.L)** ; **PFERSMANN, (O.)** et **SCOFFONI, (G.)**, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^{ème} édition, 2019, 1135 p.
- **RIVERO, (J.)**, **WALINE, (J.)**, *Droit administratif*, Dalloz, 17^{ème} édition, 1998, 529p.
- **SY, (D.)**, *Droit administratif*, Dakar, L'harmattan, 2^{ème} édition, 2014, 420 p.
- **WALINE, (J.)**, *Droit administratif*, Dalloz, 24^{ème} édition, 2012, 759 p.
- **WALINE, (J.)**, *Droit administratif*, Dalloz, 27^{ème} édition, 2018, 834 p.

2) Ouvrages spécialisés

- **BOUJU, (G.)**, *Les collectivités locales : le renouveau contractuel*, Paris, création édition exposition, 97^{ème} congrès des notaires de France, Montpellier 20 et 23 Mai 2001, 1271 p.
- **BOURDON, (J.)**, **PONTIER, (J-M)**, **RICCI, (J-C)**, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} édition, PUF, septembre 1998, 708 p.
- **DIALLO, (I.)** ; *Droit des collectivités locales au Sénégal*, Dakar, L'harmattan, 2007, 378p.
- **DOMENACH, (J.M)**, *Droit des collectivités territoriales*, PUG, 1997, 204 p.
- **DONIER, (V.)**, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 3^{ème} édition 2020, 201p.
- **FALL, (L.M)**, *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, 248 p.

- **FAVOREU, (L.), PHILLIP, (L.),** *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Dalloz, 8ème édition, 1995, 961 p.
- **GIZARD, (X.), VIARD, (J.),** *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* l'aube /SECPB, 1999, 375 p.
- **ROUSSEAU, (D.),** *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 6ème édition, 2001, 507 p.
- **VERPEAUX, (M.),** *Les collectivités territoriales*, 5ème édition, Paris, Dalloz ,5ème édition, 2015, 193 p.
- **ZARKA, (J-C),** *L'essentiel du droit des collectivités territoriales*, Paris, Gualino, 2020-2021, 160 p.

II) THESES ET MEMOIRES

1) Thèses

- **BACUYANNIS, (C.),** *Le Principe constitutionnel de la libre administration des collectivités Territoriales*, PUAM, 1989, 319 p.
- **COSSOBA, (N.),** *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Université d'Abomey Calavi, 06 Août 2016, 426 p.
- **FAYE, (B.),** *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises*, Université Jean Moulin Lyon 3, 20 Septembre 2017, 535 p.
- **NGONO, (T.L),** *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Université Paris-Est Créteil Val-De-Marne, Septembre 2010, 429 p.
- **PROTIERE, (G.),** *La puissance territoriale : contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, Université Lyon 2, 30 Juin 2006, 531 p
- **ZERARI, (F.),** *L'autonomie des collectivités locales et les fondements du conseil de la nation en Algérie*, Université de Bordeaux, 2017, 449 p.

2) Mémoires

- **ABIBI, (J.),** *Les collectivités territoriales à la lumière de la constitution marocaine de 2011*, David MELLONI (dir.), Université de Strasbourg, 2015, 126 p.

- **FAYE, (B.)**, Le recours du représentant de l'État contre les actes des collectivités locales : le déferé, mémoire de DEA décentralisation et gestion des collectivités locales, Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2003, 121 p.

III) ARTICLES SCIENTIFIQUES

- **AIDARA, (M. M)**, « Brèves réflexions sur la portée de la loi portant code général des collectivités locales », in mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, sous la dir. d'Alioune SALL et Ismaila Madior FALL, Dakar, *L'harmattan*, 2017, pp.677-682
- **AFROBAROMETER, (B.)**, La gouvernance locale au Sénégal : Effets de la proximité de l'élu au citoyen, In « L'élu local au cœur de la décentralisation » - colloque à l'initiative de l'Observatoire de la décentralisation - Palais du Luxembourg - jeudi 3 novembre 2005, http://www.senat.fr/colloques/elu_local_decentralisation/elu_local_decentralisation1.html, consulté le 2 janvier 2021.
- **AUBY, (J.B)**, « La libre administration des collectivités locales, un principe à repenser ? », *L'aube /SECPB*, 1999, pp.87-102.
- **BEYE, (M.)**, « L'introuvable autonomie financières des collectivités locales », <https://ceracle.com/lintrouvable-autonomie-financiere-des-collectivites-territoriales/>, consulté le 18 Avril 2021.
- **CAPITOLAIN, (J.L)**, « Droit constitutionnel local : la clarté d'une consultation préalable à l'évolution institutionnelle au sein de la République », *RFDC*, 2005/4, n°64, pp 781-804.
- **DIAGNE, (M.)**, « La décentralisation des compétences locales au Sénégal », *CREDILA*, 1996, pp 197-216.
- **DIAGNE, (M.)**, « Gouvernance de proximité et développement local : Le chaînon manquant de l'acte 3 de la décentralisation », mélanges en l'honneur de Babacar KANTE, sous la dir. d'Alioune SALL et d'Ismaila Madior FALL, Dakar, *L'harmattan*, 2017, pp 637-640.
- **EVONO, (A.E)** « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, de la côte d'Ivoire et du Sénégal », www.afrilex.u-bordeau4.fr, consulté le 1^{er} Novembre 2020.

- **FALL, (I.M)**, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », www.afrilex.u-bordeau4.fr, consulté le 1^{er} Novembre 2020
- **FATHI, (Z.)**, « Les collectivités locales et le processus démocratique en Algérie », <http://tel.archives-ouvertes.fr> , consulté le 1^{er} novembre 2020.
- **FATHI, (Z.)**, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales d'inspiration française », <http://journals.openedition.org> , consulté le 28 octobre 2020.
- **FAURE, (B.)**, « L'apparition du droit constitutionnel des collectivités territoriales », <https://books.openedition.org/putc/1372?lang=fr> , consulté le 5 novembre 2020.
- **FAURE, (B.)**, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », *L'aube /SECPB*, 1999, pp.343-360.
- **FAURE, (B.)**, « Règlements locaux et règlements nationaux », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°42, Janvier 2014. pp.43-53.
- **FAVOREU, (F.)**, **ROUX, (A.)**, « La libre administration est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahier du conseil constitutionnel*, n°12, Mai 2002.
- **GHEVONTIAN**, « A la recherche de l'autonomie locale : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°57, 1^{er} Octobre 2015.
- **GILLES, (G.)**, « Le lien décentralisation/Réforme de l'État : les modalités de la confrontation entre l'unité et la décentralisation de l'État », *Revue juridique de l'Ouest*, n°2004-3, pp. 329-341.
- **GRAZIER, (A.)**, « Le principe de libre administration des collectivités locales, institutions administratives », 29 Décembre 2007, <http://floricaternal.free.fr> , consulté le 5 décembre 2020.
- **GUENGANT, (A.)**, « La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'économie générale et urbaine*, n°5, 2004, pp-653-672.
- **GUIMBO, (B.R.)**, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale au Cameroun : contribution à l'étude d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées », *Revue générale de droit*, volume 29, pp 79-100.

- **HAMADOU, (A.)**, « Le principe de la libre administration des collectivités locales au Niger », *CREDILA*, n° spécial, Janvier 2020, pp 375-416.
- **JANICOT, (L.)** « Question prioritaire de constitutionnalité et autonomie locale des collectivités métropolitaines : Cas de la France », in colloque « Autonomie locale et QPC » du centre de droit comparé de l'université Université le 31 janvier 2019 Panthéon Assas(ParisII), https://www.revuegeneraledudroit.eu/wpcontent/uploads/coll_paris_20190131_JANICOT.pdf , consulté 1^{er} novembre 2020
- **JOYAU, (M.)**, « Décentralisation et autonomie : qui influence qui ? » in François Mitterrand les territoires français du Pacifique, J-M. Regnault (dir.), pp-67-72
- **KAYDEL, (E.B)**, « Le principe de la libre administration dans la jurisprudence du conseil d'État », ; <http://journals.openedition.org/add/328> , consulté le 2 Novembre 2020.
- **LAJOYE, (C.)** « De la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle », *CRDF*, n°1, 2002, pp 118-132.
- **LE CHATELIER, (G.)**, « La Constitution et les relations entre les collectivités, *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel* », n°42, Janvier 2014, pp.53-62.
- **LEROY, (Y.)**, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et sociétés*, n° 79, 2011, pp.715- 732.
- **MAGNON, (X.)**, « La question prioritaire de constitutionnalité en France, une question « préjudicielle » singulière », *Revue de droit comparé*, 2019, volume 2, pp-59-89.
- **MAGNON, (X.)**, « La question prioritaire de constitutionnalité, un instrument de défense des libertés locales ? », <https://hal.archives-ouvertes.fr> , consulté le 10 octobre 2020.
- **MARCOU, (G.)**, « La démocratie locale en France : aspects juridiques, in la démocratie locale. Représentation, participation et espace public », *PUF*, pp 21-44, 1999.
- **MARCOU, (G.)**, « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°42, Janvier 2014. pp.63-87.

- **MEKKI, (M.)**, « L'efficacité et le droit d'essai d'une théorie générale » , <http://mustaphamekki.openum.ca>, consulté le 20 octobre 2020.
- **MONEMBOU, (C.)**, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal » <http://publication.lecames.org> , consulté le 15 octobre 2020.
- **PHILLIP, (L.)**, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°12, Mai 2002.
- **PONTIER, (J.M.)**, « Collectivités territoriales », *La Revue administrative*, 48e Année, n°. 284, Mars Avril 1995, pp. 179-188,
- **PONTIER, (J.M.)**, « Requiem pour une clause générale de compétence », *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales* », <http://hal-amu.archives-ouvertes.fr> , consulté le 20 novembre 2020.
- **PONTIER, (J.M.)**, « Une décennie de décentralisation vue par le conseil d'État », *La Revue administrative*, septembre octobre 1994, 47e Année, n°281, pp. 504-510
- **PROTIERE, (G.)** ; « Collectivités territoriales et constitution, une mention pour rien » ; *Politeia*, 2007, p.247-277.
- **PROTIERE, (G.)**, « Intérêt public local et politique », juin 2008, ? <https://hal.archives-ouvertes.fr>, consulté le 10 octobre 2020.
- **ROIG, (C.)** « Théories et réalités de la décentralisation », *Revue française de science politique* », 16^e année, n°3, 1966. pp. 445-471.
- **ROUX, (A.)**, « La décentralisation « à la française » », <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Roux/RouxdecentrFranc> , consulté 25 juin 2020
- **ROUX, (A.)**, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 1992, pp.435 et svts.
- **SARR, (B.)**, « La réforme de la décentralisation territoriale au Sénégal », *CREDILA*, volume 2, Décembre 2015.
- **STAHL, (J-H)**, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°42, Janvier 2014, pp.31-41.

- **TRAORE, (P.)**, « Le juge constitutionnel et le principe de la libre administration des collectivités territoriales : au sujet de l'arrêt n°2016-05/CC du 5 Mai 2016 de la cour constitutionnelle du Mali », *RMASJUP*, n°4, 2017, pp. 101-150
- **VERGNE, (C.)**, « Décentralisation en Afrique Francophone : Réflexions sur la Réforme de la Fonction Publique Territoriale », *AFTPR*, Septembre 2009.
- **VERPEAUX, (M.)** « Aspects du droit constitutionnel de la décentralisation », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°21-2005, 2006. Constitutions nationales et Constitution européenne – Autonomies locales et Constitutions. pp.300-314
- **VERPEAUX, (M.)** « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales », *cahier du conseil constitutionnel*, n°12, Mai 2002.
- **VERPEAUX, (M.)** ; « Constitution, le conseil constitutionnel et la décentralisation », <https://books.openedition.org/putc/1371?lang=fr> , consulté le 15 novembre 2020.
- **VERPEAUX, (M.)**, « L'unité et la diversité dans la République », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°42, Janvier 2014. pp.7-16.
- **ZAKI, (M.)** « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », <http://afrilex.u-bordeaux.fr/les-entraves-a-lautonomie-financiere-des-collectivites-locales-au-senegal/>, consulté le 20 octobre 2020.
- **ZAKI, (M.)**, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités territoriales : observations sous décision 4/C /2001 du conseil constitutionnel sénégalais du 11 Décembre 2001 », <http://afrilex.u-bordeaux.fr/droit-damendement-des-deputes-et-le-principe-de-libre-administration-des-collectivites-locales-observations-sous-decision-4-c-2001-du-conseil-constitutionnel-senegalais-11-decembre-2001/> , consulté le 20 octobre 2020.

IV) TEXTES JURIDIQUES

1) Constitutions

a) Constitution du Sénégal

- Constitution du 22 janvier 2001, JO n°5963 du 22 février 2001

b) Constitution de la France

- Constitution du 4 Octobre 1958, JO du 5 octobre 1958

2) Lois

- Loi constitutionnelle n°94-55 du 13 juillet 1994 portant révision de la constitution du 7 Mars 1963
- Loi constitutionnelle n°99-02 du 29 janvier 1999 portant révision de la constitution, JO n°5842 du 30 janvier 1999.
- Loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016 portant révision de la constitution du 22 janvier 2001, JO n°6296 du 7 Avril 2016.
- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, JO n°75 du 29 Avril 2003 (France)
- Loi organique n°92-23 du 30 mai 1992 portant organisation et fonctionnement du conseil constitutionnel.
- Loi organique n°2016-23 du 16 juillet 2016 portant organisation et fonctionnement du conseil constitutionnel, JO n°6946 du 15 juillet 2016.
- Loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale.
- Loi n°72-25 du 19 Avril 1972 portant création des communautés rurales.
- Loi n°90-35 du 8 Octobre 1990 versant les communes à statut spécial dans le droit commun.
- Loi n°90-37 du 8 Octobre 1990 du 8 Octobre 1990 retirant la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et la remet entre les mains des présidents de conseils ruraux.
- Loi n°96-06 du 22 Mars 1996 portant code des collectivités locales, recueil de textes sur la décentralisation, éd. Novembre 2003, pp 6-117.
- Loi n°96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert de neuf domaines de compétences aux collectivités locales, recueil de textes sur la décentralisation de 2003, pp 91-113.
- Loi n°2011-08 du 30 Mars 2011 portant statut de la fonction publique territoriale, JO n°6601 du 16 juillet 2016.

- Loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales, JO n°6765 du 28 décembre 2013.
- Loi n°2017-09 du 17 Janvier 2017 portant organisation et fonctionnement de la cour suprême, JO n°6986 du 17 janvier 2017.

V) TABLE DE JURISPRUDENCE

1) **Jurisprudence du conseil constitutionnel**

a) **Conseil constitutionnel du Sénégal**

- Décis. n°4/C/2001 du 11 Décembre 2001, JO n°6021 du 19 Décembre 2001
- Décis. n°4/C/95 du 28 septembre 1995, voir Ismaila Madior FALL « les décisions et avis du conseil constitutionnel, p.135.
- Décis.n°1/C/2019 du 25 Avril 2019, <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-1-c-2019-affaire-n-1-c-19/>

b) **Conseil constitutionnel français**

- Décis. n°79-104 DC du 23 mai 1979 relative à la loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement du territoire e la nouvelle Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, JO du 25 mai 1979, p.27.
- Décis.n°75-59 du 30 Décembre 1975 relative à la loi sur l'autodétermination des îles Comores, JO du 3 janvier 1976, p.182
- Décis. n° 83-168 DC du 20 janv. 1984, JO du 8 Août 1984, p.368
- Décis. n° 85-196 DC du 8 août 1985, JO du 8 août 1985, p.9125
- Décis. n° 87-241 DC du 19 janv. 1988, JO du 21 janvier 1988, p.1025
- Décis. n° 90-280 DC, 6 déc. 1990, Concomitance des élections régionales et cantonales, JO du 8 Août 1990, p.1508
- Décis. n° 91-290 DC, 9 mai 1991, Statut de la Corse, JO du 14 Mai 1991, p.6350
- Décis. n°91-291 DC, 6 Mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile- de- France, réformant la dotation

globale de fonctionnement des communes et modifiant le code des communes, JO du 11 Mai 1991 ,p.6236

- Décis. n° 93-331 DC, 13 janv. 1994, Renouvellement triennal des conseillers généraux, JO du 8 janvier 1994, p.924
- Décis. n° 98-407 DC, 14 janv. 1999, Élection des conseillers régionaux, JO du 20 janvier 1999, p.1023
- Décis. du 9 Mai 1999 relative au statut de la corse, JO 14 mai 1991, page 6350
- Décis. n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, JO n°0292 du 17 décembre 2010 , texte n°92
- Décis. n ° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque, 2 juill.2010, JO du 3 juillet 2010, p.12121, texte n°92
- Décis. n°2001-454 DC du 11 juillet 2001, JO du 18 juillet 2001 , p.11506
- Décis. n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, JO du 18 mai 2013, p.82 texte n°5
- Décis. n°2016-589 QPC, Association des maires de Guyane et autres, 21 oct. 2016, JO n°0248 du 23 Octobre 2016 texte n°30.
- Décis. n° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque, 2 juill.2010, JO n°0152 du 3 juillet 2010 texte n°92.
- Décis. n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, JO du 18 mai 2013, p.8258 texte n°5

2) Jurisprudence du conseil d'État

a) Conseil d'État actuel cour suprême du Sénégal

- CE, 29 juillet 1992, Gouverneur de la région de Tambacounda, Bull.n°2, p.32
- CE, 25 Novembre 1998, Préfet du département de Sédhiou c/Commune de Goudomp
- CS, 21 Mars 2016, Commune Mermoz Sacré-Cœur, bulletin des arrêts de la cour suprême, 2016.

b) Conseil d'État français

- CE, n°40756, 13 février 1985, Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise.
- CE, n°148121, 2 Décembre 1994, Commune de Cuers
- CE, no 142266/142390, 19 Mars 1997, Département de la Loire
- CE, 19 janvier 2000, n°93824, Bodin
- CE 18 février 2000, Communes de Venelles
- C E, n°295296, 4 Juin 2007, René Caltabellotta
- CE, avis, 15 Novembre 2012, n°387.095, Pouvoir réglementaire.

VI) SITES INTERNET

<http://www.google.com>

<http://www.persee.fr>

www.afrilex.u-bordeau4.fr

<http://www.journals.openedition.org>

www.revuegeneraledudroit.eu,

<http://www.sunulex.sn>

www.juriscaf.org

<https://hal.archives-ouvertes.fr>

<https://conseilconstitutionnel.sn>

www.conseil-constitutionnel.fr

<https://univ-senegal.scholarvox.com>

<https://bibnum.ucad.sn>

TABLES DES MATIERES

DEDICACE.....	i
REMERCIEMENTS.....	ii
SIGLES ET ABREVIATIONS	iii
SOMMAIRE	v
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : UNE CONSTITUTIONNALISATION DE LA LIBRE ADMINISTRATION AFFIRMANT L'AUTONOMIE LOCALE.....	15
CHAPITRE I : LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA LIBRE ADMINISTRATION, UNE GARANTIE PROTECTRICE DE L'AUTONOMIE LOCALE.....	16
Section 1 : Une garantie tenant à l'affirmation de l'autonomie locale	16
§ 1 : La détermination des aspects de l'autonomie locale.....	16
A) L'autonomie institutionnelle à travers l'élection des assemblées élues	16
B) L'autonomie fonctionnelle dans l'exercice des attributions locales	19
§ 2 : Une autonomie locale renforcée.....	25
A) Un renforcement à travers la consécration des principes de gouvernance locale.....	25
B) Un renforcement à travers l'intégration des collectivités territoriales à la politique étatique.....	29
Section 2 : Une garantie tenant à la consécration constitutionnelle de la compétence de principe du législateur dans la mise en œuvre de la libre administration	31
§ 1 : Les domaines d'intervention du législateur	31
A) La détermination de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales ...31	
B) La détermination des ressources et des compétences	34
§ 2 : Les sujétions liées à l'intervention du législateur	36
A) Une intervention sujette au respect de la valeur constitutionnelle de la libre administration	37
B) Une intervention sujette au respect des conditions d'exercice de la libre administration ...38	
CHAPITRE II : LES GARANTIES STRUCTURANT LE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION	41
Section 1 : Les garanties liées aux moyens attribués.....	41
§1 : Les garanties liées à l'attribution de moyens juridiques et humains.....	41
A) Les moyens juridiques	41
B) Les moyens humains.....	48
§2 : Les garanties liées à la consécration des moyens financiers au plan législatif.....	50
A) Une autonomie financière consacrée législativement.....	50
B) Une compensation financière consacrée législativement.....	52

Section 2 : Les garanties de la protection juridictionnelle du principe de libre administration.....	54
§1 : La garantie protectrice du juge constitutionnel sénégalais	54
A) Une protection matérialisée par un contrôle de constitutionnalité	55
B) La faiblesse de la protection du juge constitutionnel.....	59
§ 2 : La garantie protectrice du juge administratif	62
A) Les domaines protégés par le juge administratif sénégalais	62
B) Les limites de l'intervention du juge administratif dans la protection.....	65
DEUXIEME PARTIE : UNE CONSTITUTIONNALISATION LIMITEE DE LA LIBRE ADMINISTRATION	67
CHAPITRE I : LES LIMITES D'ORDRE TEXTUEL DECOULANT DE LA CONSTITUTION SENEGALAISE	68
Section 1 : Les limites inhérentes à la préservation du caractère unitaire de l'État.....	68
§1 : L'indivisibilité de la souveraineté	68
A) Des collectivités territoriales non titulaires de la souveraineté.....	68
B) Des collectivités territoriales sujettes au respect de l'unité du pouvoir normatif dans l'État.....	70
§2 : L'indivisibilité du territoire et l'unicité du peuple	71
A) L'indivisibilité du territoire	71
B) L'unicité du peuple	74
Section 2 : Les limites inhérentes aux prérogatives constitutionnelles des organes de l'État	75
§1 : La prégnance des prérogatives des organes centraux d'État.....	75
A) La prégnance des prérogatives du président de la République.....	76
B) Les prérogatives du législateur : l'Assemblée nationale	78
§2 : Le pouvoir de contrôle du représentant de l'État	80
A) Un contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État sur les actes locaux	80
B) La possibilité de saisine du juge administratif	82
CHAPITRE II : LES LIMITES SE RAPPORTANT A L'INSUFFISANCE DE GARANTIES	84
Section 1 : Les limites se rapportant à la marginalité de l'autonomie financière dans la réalité.....	84
§ 1 : La limitation du pouvoir de décision en matière financière des collectivités territoriales	84
A) La limitation du pouvoir de décision en matière de ressources.....	84
B) La limitation du pouvoir de décision en matière de dépenses	88
§ 2 : La survivance de la tutelle financière.....	89
A) Le contrôle administratif exercé en matière financière	89
B) Le contrôle juridictionnel exercé en matière financière.....	91
Section 2 : Les limites se rapportant à l'hypothèque du cadre institutionnel	92

§ 1 : Une fonction publique territoriale ineffective	92
A) Une absence de mise en œuvre de la fonction publique territoriale	92
B) Une fonction publique territoriale encadrée.....	94
§2 : Un statut de l'élu local problématique	96
A) Une quasi-inadéquation des profils	96
B) La distorsion existante entre le profil et les attributions	97
CONCLUSION GENERALE	100
BIBIOGRAPHIE GENERALE	102
TABLES DES MATIERES	113