

UNIVERSITE ASSANE SECK DE ZIGUINCHOR

UFR des Sciences Economiques et Sociales

Département des Sciences Juridiques



**Etude comparative de l'organisation territoriale locale au sein
de l'Etat unitaire décentralisé et de l'Etat fédéral : les cas du
Sénégal et de la France, de l'Italie et de l'Espagne, des Etats-
Unis et de l'Allemagne**

MEMOIRE DE MASTER EN DROIT PUBLIC

Spécialité : Droit et Administration des Collectivités Territoriales

Présenté et soutenu publiquement

Par **Mamadou Lamine DIEDHIOU**

Devant le jury composé :

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

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

Dr. Moussa NDIOR, Maître de conférences assimilé en droit public, Université Assane SECK de Ziguinchor, Rapporteur

Année Universitaire 2020-2021

AVERTISSEMENT

L'Université Assane SECK de Ziguinchor n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACES

Je dédie ce travail à :

-ma mère Dianké BODIAN

-ma tante Safiétou BODIAN

-ma tutrice Khady BODIAN

-mon père Bacary DIEDHIOU

-mon tuteur Alansana DIEDHIOU

-Nafi DIEDHIOU ;

-mes camarades de promotion

-toutes mes sœurs.

-madame feu Asta KAMBY camarade de promotion

REMERCIEMENTS

Je remercie infiniment mon encadreur Monsieur Babacar FAYE de la confiance qu'il m'a accordée, de la richesse de sa direction, et de sa bienveillance constante. Réaliser un mémoire auprès de lui fut un plaisir et une chance immense.

Je tiens également à remercier chaleureusement tout le corps enseignant, les chargés de travaux dirigés ainsi que toutes les personnes qui de près ou des loin ont contribué à ma formation et ce, durant tout au long de mon cursus.

Je ne saurai terminer sans témoigner ma reconnaissance et formuler des remerciements à l'endroit de mes proches qui m'ont soutenu depuis tout petit, à ma famille d'accueil à Ziguinchor pour m'avoir mis dans les conditions favorables à mes études.

SIGLES ET ABBREVIATIONS

Al :	Alinéa
Art :	Article
AJDA :	Actualité juridique, Droit administratif
CE :	Conseil d'Etat
CC :	Conseil constitutionnel
CCA :	Cour administrative d'appel
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CGC :	Clause générale de compétence
dir :	[sous la] direction de
éd :	édition
GAJF :	Grands arrêts de la jurisprudence financière
G.R.A.L.E :	Groupement de Recherches sur l'Administration locale en Europe
Ibid :	Ibidem; même revue ou ouvrage
JORF :	Journal Officiel de la République Française
JORS :	Journal Officiel de la République du Sénégal
LGDJ :	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LRBRL :	Ley reguladora de las bases del régimen local,).
MAPTAM :	Modernisation de l'action publique territoriale de d'affirmation des métropoles
NOTRé :	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
n° :	numéro
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
op. cit :	opus citatum (ouvrage cité)
P :	Page

PP : Pages

PUF : Presses Universitaires de France

RCT : Réforme sur les collectivités territoriales

RDP : Revue de droit public

s. : suivant

t. : tome

TA : Tribunal administratif

TC : Tribunal de conflits

SIVU : Syndicats intercommunaux à vocation unique

SIVOM : Syndicats intercommunaux à vocation multiple

UASZ : Université Assane SECK de Ziguinchor

V: Voir

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE : Etude comparative de l'organisation territoriale locale au sein de deux Etats unitaires de décentralisation simple : la France et le Sénégal

Chapitre I : Les similitudes dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats

Section I : Une organisation territoriale locale identique poursuivant la même finalité

Section II : Les similitudes liées aux limites imposées aux collectivités territoriales

Chapitre II : Les différences dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats

Section I : Une différence tenant au statut, au nombre des collectivités territoriales et à leurs compétences

Section II : Le retard noté dans l'organisation territoriale locale du Sénégal comparée à la France

DEUXIEME PARTIE : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux puis fédéraux

Chapitre I : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux : l'Espagne et l'Italie

Section I : Les points communs dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux

Section II : Les points de discordance dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux

Chapitre II : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats fédéraux : les Etats-Unis et l'Allemagne

Section I : Les points de convergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux

Section II : Les points de divergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

Ce n'est pas pour rien que Montesquieu avait précisé qu'il est « une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser »¹. En réalité, c'était pour dénoncer les premières formes d'organisation qui étaient marquées par une forte centralisation des pouvoirs entre les mains d'un seul individu. Une situation qui se traduisait par le monolithisme et la centralisation au sein de l'administration. Cette forme d'organisation que pratiquaient plusieurs Etats dans le passé, a subi par la suite une crise qui va même conduire à rebâtir l'administration autour des perceptions fondées sur l'idée de limitation du pouvoir avec la reconnaissance d'autres centres de décision dans le système d'administration du territoire, aux côtés de l'Etat. Sur cette lancée, Maurice HAURIOU souligne que « l'organisation qui réside dans l'institution administrative est dominée par deux forces ou deux tendances. Ces deux tendances sont la centralisation qui est la force du gouvernement de l'Etat, et la décentralisation qui est la force par laquelle la nation réagit contre le gouvernement de l'Etat »². La décentralisation était donc à l'ordre du jour et le débat « centralisation-décentralisation » était relancé³. C'est en ce sens que ces termes « on peut gouverner de loin, on administre bien que de près »⁴ trouvent tout leur sens. En réalité, à travers cette technique de décentralisation, les habitants des collectivités territoriales sont invités à prendre en mains leurs propres affaires et plus précisément à en confier la gestion à leurs représentants élus. Delà, elle se présente comme l'une des formes les plus efficaces et les plus séduisantes de l'autogestion administrative car visant à assurer une grande démocratie. Sur ce, les collectivités décentralisées sont considérées comme de véritables contre-pouvoirs et la notion de libre administration fait son apparition. De ce fait, il convient de le situer au regard des notions de centralisation, décentralisation, déconcentration, Etat unitaire et Etat fédéral que Charles. EISENMANN⁵ avait appréhendé dans sa réflexion générique autour des termes de centralisation-décentralisation. A cet effet, les premières limitations notées dans cette optique étaient faites à l'absolutisme royal anglais notamment au

¹ MONTESQUIEU, De l'esprit des lois », Paris, Nathan, 1999, p. 104.

² Maurice. HAURIOU, Précis élémentaire de Droit administratif, 4ème éd. 1938 SIREY, p.40

³ Yves. MENY, Centralisation et décentralisation dans le débat politique français, L.G.D.J. 1974

⁴ Décret. n°3855, 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative

⁵ Charles. EISENMANN, Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, L.G.D.J. 1948

pouvoir exécutif⁶ détenteur initial de tous les pouvoirs de l'Etat⁷. Quant à l'Afrique, les nouveaux constituants vont mettre en place un pluralisme territorial⁸ à travers le mouvement de la décentralisation. Cette dernière se justifie par une utilité non contestable dans la mesure où elle permet de satisfaire les aspirations des populations qui d'une part s'estiment non sans raison mieux informées et qualifiées que quiconque pour administrer leurs localités et décider de leur avenir. D'autre part, les populations concernées entendent garder leur originalité et leurs traits propres. Une préoccupation assez nouvelle mais très générale qui prend de plus en plus de l'importance dans plusieurs pays. Dés fois même, lorsqu'il s'y ajoute le souvenir de rancœurs anciennes, cette décentralisation peut aller jusqu'à la revendication de l'autonomie complète et même le désir de sécession, tout au moins chez une minorité agissante⁹. Dans de telles situations, une large décentralisation est alors non seulement utile mais également indispensable. Ce désir de trouver une réponse propre peut pousser un Etat à opérer une décentralisation avancée comme ce fut le cas de l'Espagne et de l'Italie. D'autres, à l'image de la France ont développés un modèle d'organisation qui se rapproche de l'Etat régional. Toujours dans cette perspective, il ne devrait pas être étonnant de voir des entités fédérées disposaient de compétences générales en lieu et place de l'Etat fédéral qui bénéficie de compétences d'attribution. Ceci dit qu'il existe dans toutes ces organisations, un partage de compétences entre l'Etat central et les entités périphériques. Cette situation débouche sur une limitation du pouvoir de l'Etat central qui ne peut plus à lui seul tout faire. De l'autre côté, les entités périphériques ne seront pas totalement libres quel que soit le type d'organisation dont il sera question. On assistera de ce fait, à une séparation des pouvoirs de l'Etat dans un premier temps et dans un second temps une séparation verticale des pouvoirs. D'où l'Etat en tant qu'institution dotée d'une personnalité juridique, régissant une population donnée, dans un territoire déterminé peut se présenter sur plusieurs formes se distinguant du point de vue de leur organisation interne. Nous relevons ainsi l'Etat unitaire au sein duquel il existe qu'un seul ordre

⁶ Le pouvoir royal se caractérisait par une certaine centralisation, Charles. EISENMANN. Op. cit, p.221 : «Si la décentralisation était nécessairement démocratique, ne semble-t-il pas que la centralisation, son contraire, dut être, elle, par nature, autocratique» ; G.H. FLANTZ., La signification de la séparation des pouvoirs dans le développement du constitutionnalisme et dans les constitutions contemporaines, in SEURIN J.L. (dir.), Le constitutionnalisme aujourd'hui, Paris, Economica, «Chaque fois et partout où le constitutionnalisme a échoué, cela s'est ordinairement accompagné d'une concentration des pouvoirs injustifiée...», 1984, p. 107

⁷ Danièle. LOCHAK, Les droits de l'homme, Paris, La Découverte, 2005, p. 17 ; Dominique. BREILLART, Libertés publiques et droits de la personne humaine, Paris, Gualino, 2003, pp. 77-82 ; Jacques. MOURGEON, Les droits de l'homme, Paris, PUF, 2003, p.24 ; Marie.A. COHENDET, Droit constitutionnel, 2eme édition, Paris, Montchrestien, 2002, p.127 ; Jean. RIVERO, Les libertés publiques, Paris, PUF, 1978, p. 52

⁸ Ceci se traduit par le polycentrisme décisionnel ou existence de multiples centres de décisions en matière d'administration territoriale contrairement à l'Etat unitaire centralisé. Voir Guy. SAEZ., Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial, Annuaire des collectivités locales, T. 19, 1999. pp. 17-26.

⁹ C'est le cas par exemple du pays basque en Espagne

juridique et celui fédéral dans lequel deux ordres juridiques coexistent à savoir celui des Etats fédérés et de l'Etat fédéral. Cette classification est aujourd'hui plus difficile avec les Etats régionaux rendant les frontières État unitaire-État fédéral moins perceptibles. Cela se comprend plus par le fait que l'Etat unitaire soit titulaire de toutes les compétences, qu'il ne partage pas à l'origine son autorité et dans lequel seules une Constitution et une législation existent. Par contre dans celui fédéral, il existe plusieurs États fédérés qui possèdent une autonomie quasi complète en ce sens qu'ils disposent de pouvoirs législatifs, juridiques et administratifs en plus de leur propre Constitution, différente de celle de l'Etat fédéral. Ici, nous remarquons nettement que ces catégories ne recouvrent pas des réalités homogènes. En clair, il est question de raisonner en termes de degré autrement dit d'échelle de décentralisation, lorsqu'il s'agit d'une comparaison de deux Etats unitaires (c'est le cas par exemple lorsque l'on compare un Etat unitaire de décentralisation simple et un Etat régional). La comparaison en termes de nature ne se pose que lorsqu'il est question d'un Etat fédéral et d'un Etat unitaire (quel que soit le niveau de décentralisation). Tout ceci prouve nettement qu'entre des Etats similaires (qu'ils soient de décentralisation simple, de décentralisation poussée ou même fédéraux), il y'aura toujours cette absence d'homogénéité dans l'organisation territoriale locale. Pour illustrer cela, on n'a même pas besoin de prendre plusieurs Etats car deux seulement suffiront pour chaque cas. D'ailleurs, c'est sur cette logique que s'inscrit notre sujet intitulé : « Etude comparative de l'organisation territoriale locale au sein de l'Etat unitaire décentralisé et fédéral : les cas du Sénégal et de la France, de l'Italie et de l'Espagne, des Etats-Unis et de l'Allemagne ».

De ce fait, nous comprenons à travers le terme étude : « un travail pour apprendre » ou « approfondir des savoirs »¹⁰. C'est pourquoi l'usage du terme « comparative » ajouté à celui déjà défini nous renvoie à un travail approfondi portant sur une comparaison désignant une « action de comparer de chercher les ressemblances ou les différences qui peuvent exister entre.... »¹¹ en ce qui nous concerne l'organisation territoriale locale au sein de l'Etat unitaire décentralisé et fédéral pour les cas du Sénégal et de la France, de l'Italie et de l'Espagne, des Etats-Unis et de l'Allemagne. Le terme organisation quant à lui nous fait penser à l'action d'organiser autrement dit la manière dont un Etat, une collectivité, un établissement public ou une entreprise est organisé. S'agissant du mot « territoriale », nous le définissons en rapport avec le territoire qui est « la partie géographique qui appartient à l'Etat, qui relève de cet

¹⁰ Dictionnaire Français « Le Robert », 2018

¹¹ Ibid

Etat »¹². Traditionnellement, le territoire est défini comme lieu de l'autorité politique. Il est sans aucun doute l'emblème et le point d'ancrage de l'Etat souverain¹³. Ceci dit qu'il appartient également aux différentes entités qui composent l'Etat peu importe qu'elles soient décentralisées, autonomiques ou même fédérées. Donc si l'Etat central exerce son pouvoir dans le cadre d'un territoire délimité par des frontières, les collectivités infra étatiques quant à elles sont également titulaires de compétences sur un espace beaucoup plus réduit et les exercent dans les limites de celui-ci. Nous constatons par-là que le territoire de l'Etat central doit faire l'objet d'un découpage de tel sorte que chacune des entités infra étatiques ait une portion d'espace avec sa population, ses autorités locales, ses institutions etc. Pris en deux mots, l'« organisation territoriale » est définie par le dictionnaire comme le découpage d'un territoire en subdivision administrative hiérarchisées. Toujours dans ce sens, des auteurs ont précisé dans une revue qu' « on peut parler d'organisation territoriale lorsqu'existent des situations de coopération liées à l'inscription au sein d'un territoire donné des agents et des activités : les différentes formes de proximité géographique, économique, ou culturelle qui les caractérisent dans des dispositifs et des actions communes permettant d'atteindre les niveaux d'objectifs supérieurs à ceux qui seraient obtenus de manière individuelle. Les relations qui sont établies entre agents sur le plan territorial ont un caractère plus ou moins volontaire, plus ou moins explicite et plus ou moins formalisé »¹⁴. D'où l'importance ici du mot « locale » qui nous fait penser à la localité en tant que « lieu habité »¹⁵ ou encore à un lieu déterminé constituant une entité géographique. Si l'on en vient à la définition de l'Etat, il est considéré comme un pouvoir politique institutionnalisé. « Le droit international et le droit constitutionnel pour leur part le définissent à travers trois éléments constitutifs que sont un territoire, une population et une organisation politique qui exerce l'autorité de façon souveraine, donc n'est pas obligée de tenir compte d'autres règles que les siennes, sinon celles du droit international qui sont la plupart du temps assez peu assorties de sanctions »¹⁶. A ces trois éléments qui fondent la définition dite sociologique de l'Etat, les juristes y rajoutent deux autres notions. La première considère que le pouvoir exercé dans l'Etat est souverain aussi bien à l'égard des autres Etats qu'à l'intérieur du territoire. La seconde quant à elle, assimile l'Etat à une personne juridique identifiable à

¹² Michel VERPEAUX, Cours sur l'Etat et le pouvoir politique, Université Numérique Juridique Francophone, p. 3

¹³ Florence. POIRAT, « Territoire » Dictionnaire de la culture juridique, sous la dir de D.ALLAND et S.RIALS, Puf, 2003

¹⁴ Francis. AUBERTt, Marc. GUERIN, Philippe.P. CORNET, organisation et territoire : un cadre d'analyse appliqué aux espace ruraux, Revue d'économie régionale urbaine, 2003/3(juillet) pages 393 à 413

¹⁵ Dictionnaire Français le « Robert », précité

¹⁶ Michel VERPEAUX, Cours sur l'Etat et le pouvoir politique, précité.

travers la théorie de la personnalité morale. L'Etat peut ainsi se présenter sous une forme unitaire ou composé. « Un Etat unitaire est celui sur qui son territoire et pour la population qui y vit ne comporte qu'une seule organisation politique et juridique, un seul appareil d'Etat doté et lui seul, de la plénitude de la souveraineté-indépendance. En d'autres termes cette organisation politique et juridique dispose exclusivement de la totalité des compétences étatiques, sans aucun partage possible puisqu'il n'existe pas à quelque niveau que ce soit, une autre organisation du même type qui puisse entrer en concurrence avec elle sur le même territoire et pour la même population »¹⁷. Aussi « les gouvernants de l'Etat unitaire sont libres de déterminer et de conduire librement la politique de cet Etat sans restriction tenant à la présence à un niveau supérieur d'un Etat jouant à leur égard un rôle tutélaire ou un niveau inférieur d'un ou de plusieurs Etats assumant des compétences sur lesquelles ils ne pourraient empiéter »¹⁸. C'est dire que « les gouvernants de l'Etat unitaire sont donc en contact direct d'une part avec les Etats étrangers (et tous le sont par rapport à lui) et la société internationale, d'autre part, avec les citoyens et les différentes collectivités habilités à exercer leur activité sur son territoire »¹⁹. Une définition beaucoup plus simple est donnée par Benoit. DELAUNAY qui précise que « l'Etat unitaire est caractérisé par un pouvoir politique unique et un ordre juridique unique. Ceci étant, il peut être organisé selon différents niveaux d'action (déconcentration) et des compétences (décentralisation) »²⁰. Concernant la première technique dite de déconcentration, il convient de retenir que « l'Administration étatique, à la tête de l'appareil d'Etat peut être présente localement au sein des circonscriptions administratives. Ce phénomène ne donne pas naissance à des personnalités juridiques propres : les autorités de l'Etat ont des antennes locales à qui elles délèguent certains pouvoirs, mais sous leur contrôle. Ces autorités déconcentrées sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique qui a le pouvoir de contrôler et d'annuler leur décision. La déconcentration permet ainsi à l'Administration de se rapprocher des administrés, de mieux répondre à leurs besoins et d'alléger le travail des autorités étatiques centralisées²¹. Pour la seconde technique dite de décentralisation, elle se présente en termes un peu paradoxaux, déconcentré le « bien commun » qui reste encore sous forme d'intérêt général, autrement dit une affaire d'Etat nationale²². Pour J. CALLOSSE « la décentralisation est le produit en même temps que la source d'un énorme travail juridique qui

¹⁷ Pierre. PACTET, Institutions politiques Droit constitutionnel, 5^e éd, MASSON, Paris, 1981, p.43

¹⁸ Ibid, p.43 et s

¹⁹ Ibid, p.44

²⁰ Benoit. DELAUNAY, l'indispensable du droit constitutionnel, 2^e éd, STUDYRAMA, 2004, p.24

²¹ Ibid.

²² Amadou. DIOP, Développement local, gouvernance territoriale-Enjeux et Perspectives, Paris, Karthala, 2008, p. 1

est comme tel fait social de premier importance »²³, donc incontournable là où Charles. EISENMANN l'avait définie comme une « fiction juridique »²⁴. Toujours dans le même courant, elle a été perçue comme un rempart contre les excès du pouvoir central²⁵ et son incapacité à produire le développement local. Notons à ce niveau que l'existence de plusieurs échelons administratifs produit un effet de démultiplication de l'action publique au triple plan juridique, politique et administratif²⁶. De ce fait, la possibilité se trouve désormais ouverte de se représenter l'intérêt général en dehors du seul État central. Pour Jean. RIVERO elle constituerait pour les collectivités « le pouvoir de gérer... leurs intérêts propres »²⁷, marquant « seulement une tendance à écarter le pouvoir du centre »²⁸. Selon Marcel WALINE « décentraliser, c'est retirer des pouvoirs à l'autorité centrale pour les transférer à une autorité de compétence moins générale... »²⁹. C'est pourquoi il est important de souligner que cette décentralisation est plus poussée dans le cadre des États dit régionaux. D'ailleurs, c'est ce qui explique le fait que l'État régional soit considéré comme « une forme d'État intermédiaire entre un État unitaire et un État fédéral »³⁰. Il « se caractérise par la reconnaissance à des entités régionales d'une réelle autonomie politique et institutionnelle notamment un pouvoir normatif autonome. Mais à la différence de l'État fédéral, l'État régional conserve une structure étatique unitaire »³¹. D'où il existe entre les auteurs une certaine diversité d'opinion terminologique qui ne permet pas de clarifier la distinction entre régionalisation et régionalisme. Pour sa part, John LOUGHLIN³² définit le régionalisme comme une idéologie et un mouvement politique qui recommande que les régions exercent un contrôle plus étroit sur les affaires politiques,

²³ Jean. CALLOSSE, La décentralisation, mode d'emploi, RDP, 1988

²⁴ Charles. EISENMANN, Centralisation-Décentralisation, p 17, L.G.D.J. 1948

²⁵ Dmitri.G. LAVROFF, «Conclusion» in PARIENTE A. (dir.), La séparation des pouvoirs. Théorie contestée, pratique renouvelée, Paris, Dalloz, 2007, p. 150. La décentralisation territoriale favorise la participation (Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance signée à Addis-Abeba le 30 janvier 2007, art. 2 - objectif n°10 art 3-principe n° 7), la prise en compte d'intérêts territoriaux particuliers (Michel. TROPER, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, Paris, LGDJ, 1972, p. 123). Cette organisation devrait assurer la légitimité de l'État et des administrateurs locaux. La légitimité désigne la qualité d'un pouvoir ou d'une institution d'être conforme aux aspirations des gouvernés/administrés et qui suscite de leur part une obéissance spontanée fondée sur leur investiture. V. Lexique de politique, 7ème éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 239.

²⁶ L'histoire française renseigne que, sous l'Ancien Régime, le monarque absolu concentrait tous les pouvoirs et ne doit rendre de compte à personne sur la façon dont il exerçait sa fonction. Pour des détails, v. IGPDE, «L'État territorial en France : hier, aujourd'hui et demain», Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n° 296, Janvier 2010, pp. 7-26 ; Gérard. MARCOU, «L'État et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ?», AJDA, n° 27, 29 juillet 2013, pp. 1556-1563 ; Cour des comptes, L'organisation territoriale de l'État. Rapport public thématique, Juillet 2013, Paris, 294.

²⁷ Jean. RIVERO, La décentralisation, Problèmes et perspectives, p 46, Etudes Janvier 1950

²⁸ Jean. RIVERO, Droit administratif, 9ème éd. DALLOZ 1980, p. 315

²⁹ Marcel. WALINE, Droit administratif, 8ème éd. SIREY 1958, p. 266

³⁰ Définition tirée de <http://www.toupie.org>

³¹ Ibid.

³² Etude sur, La régionalisation en Europe, Luxembourg, novembre 1999, p.13

économiques et sociales de leur territoire, alors que la régionalisation correspondrait à une approche de la question régionale telle que la voit le pouvoir central, et n'impliquerait pas nécessairement une forme de décentralisation. En fait, la notion de régionalisme retenu par John LOUGHLIN n'est pas homogène car il y assimile toute forme d'autonomie régionale mais présente l'instauration d'institutions dotées de pouvoirs législatifs comme le cas général, ce qui n'est pas vérifié³³. Pour ce faire, cet auteur distingue trois formes de régionalisme³⁴ et pense même que ces deux notions peuvent se rejoindre dans certaines circonstances politiques. L'auteur Dirk-HERMANN quant à lui ne distingue pas régionalisme et régionalisation, mais deux notions du régionalisme dont la première apparaît comme un principe général d'organisation territoriale prenant en compte soit des données historiques, ethniques, géographiques ou autres, soit des données statistiques en fonction des buts poursuivis. La seconde désigne un régionalisme politique qui se réclame des particularités considérées comme permanentes et immuables, d'un espace régional déterminé pour fonder des revendications politiques³⁵. C'est pourquoi, là où le fédéralisme établirait une unité supérieure assurant les intérêts communs et garantissant les droits des unités composantes, le régionalisme politique refléterait les propriétés de ces unités et en déterminerait le contenu au niveau subnational comme dans un cadre éventuellement transnational, le régionalisme constituerait ainsi le fondement du fédéralisme³⁶. Concernant l'Etat fédéral en question, George SCELLE précise que « l'Etat fédéral (...) réalise l'intégration fédérative maxima. C'est un véritable Etat qui absorbe du point de vue international, tous les Etats particuliers qui en sont les associés. Il a son territoire, ses sujets, son gouvernement, ses administrations propres, la souveraineté intérieure qu'il partage avec les Etats, la souveraineté extérieure qu'il détient seul (...). Il agit directement, non seulement sur les Etats associés, mais sur les citoyens »³⁷. Le système fédéral apparaît pour Ronald. L. WATTS comme « un vaste ensemble de systèmes politiques dans lesquels, à la différence de l'unique source centrale d'autorité politique et légale des systèmes unitaires, existent deux ou plusieurs niveaux de gouvernement, combinant des règles communes (...) par l'intermédiaire d'un gouvernement commun et d'un autogouvernement régional (...) pour les

³³ Ibid, p.13

³⁴ Il s'agit d'abord du régionalisme jacobin qui impliquerait le même traitement sur l'ensemble du territoire, ensuite il y a le régionalisme autonomiste modéré qui invoque les droits d'un groupe ethnique ou linguistique et en fin le régionalisme séparatiste radical.

³⁵ Dirk-Hermann, (1989), *Regionen, Regionalismus in Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Francfort/Berne, pp.8s. et 51s. Voir Etude sur le régionalisme en Europe, précitée.

³⁶ Ibid. pp.61-65

³⁷ George. SCELLE, *Précis de droit des gens, Principes et systématique*, I et II, Editions du CNRS, Paris 1984 (impression anastatique des éditions de 1932 et 1934), p.192.

gouvernements des unités qui le constituent »³⁸. Dans la même lancée, Pierre PACTET précise que « le fédéralisme est particulièrement complexe puisqu'il associe des collectivités étatiques distinctes, à l'étage inférieur des Etats membres ou fédérés, à l'étage supérieur l'Etat fédéral. Il doit donc réaliser un équilibre harmonieux entre le principe d'autonomie et le principe d'association, auxquels il fait également appel »³⁹. Suite à tout cela, il serait nécessaire de préciser que le choix porté sur les deux Etats unitaires de décentralisation simple à savoir la France et le Sénégal, de décentralisation poussée avec l'Italie et l'Espagne et des Etats fédéraux notamment les Etats-Unis et de l'Allemagne n'est pas gratuit. En réalité, il se justifie après avoir pris part à un cours de master 1 portant sur « le droit comparé de l'organisation territoriale locale des Etats ». A travers ce cours dispensé par le Dr Babacar FAYE à l'université Assane SECK de Ziguinchor, nous avons constaté que l'accent été mis plus particulièrement sur ces mêmes Etats. Nous, nous sommes alors dit qu'il y a lieu de les reprendre afin de voir bien évidemment d'autres aspects supplémentaires en dehors de ceux déjà abordés. L'objectif est ici de montrer qu'entre les deux Etats choisis, qu'ils soient de décentralisation simple, régionaux ou même fédéraux, la réalité de l'organisation territoriale locale n'est pas homogène à tous les niveaux. De plus, une autre justification pourrait être donnée pour le choix porté sur la France et le Sénégal car au lendemain des indépendances une rupture n'a pas été marquée par notre pays. Cette situation se traduit par le fait que le Sénégal a juste adapté le régime administratif à son propre contexte national aux plans économique politique et juridique⁴⁰. Ce phénomène du mimétisme vis-à-vis du modèle Français se reflétait même dans notre organisation territoriale locale. En tant que notre puissance colonisatrice, il y a de quoi à comparer l'organisation locale territoriale locale de ces deux Etats. Pour le cas des deux Etats régionaux choisis à savoir l'Espagne et l'Italie, là aussi ce sont les deux modèles d'Etats régionaux souvent cités. Il y a lieu de comparer leur organisation territoriale locale. Cela nous conduira également à mettre l'accent pour le cas des Etats fédéraux sur les Etats-Unis et l'Allemagne. Deux Etats qui dans le passé ont été des ennemis. Pourtant au début de sa formation, le fédéralisme Américain a quelque part inspiré celui Allemand. Même si la formation ne s'est pas opérée de la même manière car elle s'est faite de façon respectueuse par association⁴¹ et dissociation⁴². Dans le

³⁸ Ronald.L.WATTS, *comparing federal systems*, 3^e éd, McGill-Queen's University Press, Monreal & Kingston 2008, p.9.

³⁹ Pierre. PACTET, *op,cit.*, p.50

⁴⁰ Ibrahima DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Harmattan, 2007, p 13

⁴¹ Ce type de formation est apparu aux Etats-Unis en 1787

⁴² La République fédérale d'Allemagne est née de la division consécutive à sa défaite en 1945. S'inscrivant dans les zones d'occupation occidentale, elle adopte sa première loi fondamentale le 23 mai 1949. Ce fédéralisme allemand s'est construit suivant des voies se rapportant d'une part au fait que les expériences du totalitarisme ont

premier cas il s'agit en effet d'un fédéralisme qui naît suite à l'association d'Etats unitaires, qui passent vers une confédération d'Etats avant de se constituer à un système fédéral. Ce mode de passage au fédéralisme convient particulièrement lorsqu'il s'agit de rapprocher des populations déjà liées par des « origines communes ou dominantes »⁴³. De même quand les Etats qui veulent se lier sont inégaux par rapport à leur territoire et leur population. C'est ce que les Etats-Unis ont mis en application à travers l'adoption d'un tel système qui peut permettre de procéder au rapprochement souhaité. Cela aura pour effet de garantir aux collectivités qui s'unissent et notamment aux plus faibles, aux moins peuplés, la pérennité à laquelle elles tiennent. Celle-ci leur est assurée par la Constitution fédérale et par le caractère étatique qu'elles conservent⁴⁴. Dans le second cas comme en Allemagne, celui-ci accepte à vrai dire de transformer radicalement ses structures, d'accorder aux collectivités qui le composent le caractère étatique en ne conservant que les compétences de superposition. Ce mode de passage au fédéralisme contrairement au premier convient plus aux Etats qui comptent sur leur territoire des nationalités diverses dont les modes de vie et la langue sont différents et parfois dont l'antagonisme est traditionnel. Egalement, il convient très bien aux Etats qui souhaitent accorder à leurs régions ou provinces une autonomie nettement plus large que celle qui pourrait résulter de mesures de décentralisation territoriale⁴⁵. L'Allemagne présente donc une logique fédérale absolument différente du modèle des Etats-Unis. Pourtant au début, ce fédéralisme de 1949 comportait naturellement une claire référence à la symétrie⁴⁶ des fonctions des Etats-Unis. Cette symétrie sera par la suite remplacée par un fédéralisme asymétrique⁴⁷ et cordonné fortement concerté par toutes les sphères fédérales et cela à partir de deux réformes⁴⁸. Là aussi, il y a de quoi à comparer l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux. Toutefois, il serait impossible de faire une étude comparative exhaustive de l'organisation territoriale

supprimé l'autonomie des Länder et d'autre part la garantie des conditions sociales et économiques uniformes entre l'Est et l'Ouest constituait une variable importante qui devait être prise en compte.

⁴³ Ce fut le cas des populations Américaines à la fin du XVIIIe siècle

⁴⁴ Pierre. PACTET, op.cit., p.51

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Un fédéralisme est dite symétrique lorsque dans une organisation politique l'ensemble des Etats fédérés ont une autonomie et un statut égal au sein de l'ensemble fédéral. Source tirée de <http://www.autonomiahaza.eu>

⁴⁷ Par contre, il est dit asymétrique, lorsque dans une organisation politique l'ensemble des Etats fédérés ont un niveau d'autonomie variable au sein de l'ensemble fédéral, source précitée.

⁴⁸ La première réforme a eu lieu entre 1955 et 1956 et a pour effet un mouvement de centralisation des compétences législatives et fiscales dans les mains du Bund, tout en développant des relations de coopération entre les gouvernements et en consolidant des mécanismes de compensation financière entre Länder en plus des transferts verticaux. Quant à la seconde réforme intervenue en 1969, a plus accentué le caractère concerté des institutions fédérales allemandes, en mettant en place une co-compétence des fonctions et des impositions ainsi qu'un schéma d'attribution des recettes fiscales (...), voir l'article de Joao Paulo BACHUR sur le « Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionales : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée », publié dans la Revue Française d'Administration Publique, 2006/3 (n°119), pages 439 à 457.

locale de la France et du Sénégal, de l'Italie et de l'Espagne, des Etats-Unis et de l'Allemagne. Donc l'accent ne sera mis que sur quelques aspects. Pour les faire ressortir, plusieurs interrogations méritent d'être soulevées à ce niveau.

Sur ce, on se demande est-ce qu'un Etat pourrait dans son organisation territoriale locale être partiellement régional ou fédéral ?

D'autres questions pertinentes et aussi valables pour les deux Etats régionaux choisis à savoir l'Italien et l'Espagnol et ceux fédéraux notamment l'Allemagne et les Etats-Unis, méritent d'être posées.

La première est celle de savoir dans son organisation territoriale locale, l'État unitaire Français de décentralisation simple est-il plus ou moins avancé que celui Sénégalais ?

La deuxième question est celle de savoir est ce que le fait pour la France d'avoir expérimenté la décentralisation en premier pourrait justifier un quelconque avancement dans son l'organisation territoriale locale comparée à celle du Sénégal ?

La troisième question est celle de savoir est ce qu'il existe des particularités dans l'organisation territoriale locale de la France comparée à celle du Sénégal ?

Toutes ces questions débouchent en réalité sur une centrale que nous formulons de la sorte : existe-t-il des similitudes et des dissemblances découlant de l'étude comparative de l'organisation territoriale locale portant sur les cas de la France et du Sénégal, de l'Italie et de l'Espagne, des Etats-Unis et de l'Allemagne ?

Ceci étant, des similitudes et des dissemblances seront bel et bien relevées pour les deux Etats pris au cas par cas. Un tel sujet présente un intérêt capital dans la mesure où une étude comparative regorge avant tout une finalité. En ce sens, elle est considérée comme un outil qui peut aider dans les choix et les prises de décisions. De plus, elle permet d'identifier les meilleures pratiques et règles juridiques mises en œuvre dans l'organisation territoriale locale des Etats. Delà, certains Etats vont opérer des améliorations en s'inspirant des autres. Toujours dans la même lancée, elle nous permettra de comprendre les traits propres aux Etats de décentralisation simple, à ceux régionaux et fédéraux. Pourtant, l'étude ne porte pas ici sur la comparaison de l'organisation territoriale locale d'un Etat unitaire et fédéral, ni même entre deux Etats unitaires de niveaux de décentralisations différentes. Sous l'angle théorique, le modèle d'organisation mis en œuvre surtout dans les Etats régionaux étudiés ici à savoir

l'Espagne et l'Italie a poussé certains auteurs à parler d'un fédéralisme⁴⁹. D'où il se pose la question d'un Etat partiellement fédéral soulevée par des auteurs. Suivant cette même logique, des autres n'ont toujours pas compris le pourquoi la France n'a toujours pas atteint le niveau d'Etat régional là ou d'autres la qualifie d'un « fédéralisme qui s'ignore »⁵⁰. De tels propos sont loin d'être tenus par des acteurs Sénégalais car il n'existe même pas de collectivité territoriale à statut particulier de sorte à faire un quelconque rapprochement avec le modèle d'organisation des Etats régionaux. Concernant les Etats fédéraux également, il est démontré par des acteurs que « le fédéralisme américain n'a pas été pensé comme le fédéralisme allemand », si bien que le gouvernement fédéral des États-Unis « n'est pas un État » au sens du droit constitutionnel mais le gouvernement d'une fédération d'États »⁵¹. Donc compte tenu du fait que les Etats régionaux constituent une catégorie intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral, nous allons suivant une démarche progressive faire ressortir d'une part quelques traits de similitudes et de dissemblances au sein de l'organisation territoriale locale de deux Etats unitaires de décentralisation simple : la France et le Sénégal (Titre I). Avant de faire de même d'autre part pour les Etats régionaux notamment l'Italie et l'Espagne et pour terminer autour des deux Etats fédéraux que sont les Etats-Unis et l'Allemagne (Titre II)

⁴⁹ V. not. Luciano. VANDELLI, Du régionalisme au fédéralisme, Pouvoirs n 103, 2002, p. 81. Voir aussi MP. ELIE, L'Italie, un État fédéral?, RFDC n 52-2002. Jörg LUTHER, Le régionalisme italien et le fédéralisme weimarien: épreuves de communication, in Liber Amicorum Jean-Claude Escarras, Bruylant 2005, p. 597.

⁵⁰ C'est le cas de F. MICHALON, La République française, une fédération qui s'ignore?, RDP 1982, p. 623.

⁵¹ Elisabeth. Zoller, Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États, Académie de Droit international de La Haye, Recueil des Cours, tome 294, 2002, pp. 60 et

**Première Partie : Etude comparative de l'organisation territoriale
locale au sein de deux Etats unitaires de décentralisation simple :
la France et le Sénégal**

Première Partie : Etude comparative de l'organisation territoriale locale au sein de deux Etats unitaires de décentralisation simple : la France et le Sénégal

Rappelons que l'Etat unitaire est celui dans lequel le pouvoir politique est unique de même l'ordre juridique. Ce type d'Etat peut être organisé selon différents niveaux d'action et de compétence. A travers la technique de la décentralisation, la gestion des affaires locales est confiée à des autorités qui disposent de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Ces autorités auront en effet des compétences propres et un pouvoir de décision puisqu'elles ne sont pas placées sous l'autorité d'un pouvoir hiérarchique. Telle que mise en œuvre au Sénégal, cette technique de la décentralisation est fortement inspirée de la France. C'est dire que ces deux Etats présenteront dans leur organisation territoriale locale des rapports. Pour les faire ressortir, seules quelques similitudes (Chapitre I) et dissemblances (Chapitre II) seront ici traitées.

Chapitre I : Les similitudes dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats

Concernant les similitudes, nous avons remarqué au sein de ces deux Etats une organisation territoriale locale identique poursuivant la même finalité (section I) en plus de celles liées aux limites imposées aux collectivités territoriales (section II).

Section I : Une organisation territoriale locale identique poursuivant la même finalité

Dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats, nous constatons les mêmes formes de décentralisation (paragraphe I) et l'objectif poursuivi reste également similaire (paragraphe II).

Paragraphe I : Les mêmes formes de décentralisation

La décentralisation, telle qu'elle se présente dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats est de deux formes. En réalité, elle est soit territoriale (A), soit fonctionnelle (B).

A. La décentralisation territoriale

Dans la décentralisation territoriale « l'Etat confie certaines prérogatives à des collectivités dotées de la personnalité morale, soumises non au contrôle hiérarchique des autorités centrales, mais à un contrôle dit de tutelle »⁵². Celles-ci sont en réalité compétentes pour une circonscription géographique donnée. Cette décentralisation, aussi dite horizontale profite à des collectivités territoriales⁵³ qui traditionnellement étaient dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé. C'est en ce sens que Bertrand FAURE suggère 4 éléments pour appréhender la notion de collectivité territoriale. Il s'agit de la personnalité morale de droit public, des affaires propres, d'un pouvoir général de décision et un contrôle de l'Etat⁵⁴. Ces caractéristiques⁵⁵ ainsi soulevées doivent être comprises de la manière suivante :

⁵² www.collectivites-locales.gouv.fr: portail de l'Etat donnant accès à l'ensemble des informés relatives aux collectivités territoriales, Documents/9782340024380_extrait.pdf, chapitre 1 sur la décentralisation territoriale, p.7

⁵³ Il s'agit des communes au nombre de 552 dont 5 villes soit un total de 557 conseils municipaux et des départements au nombre de 45 pour le cas du Sénégal, les régions au nombre de 14 n'y figurent plus car ayant été supprimées par la réforme portant Acte III de la décentralisation en tant que collectivités territoriales. Toutefois, elles continuent à demeurer en tant que circonscriptions administratives. Mais avec le décret 2021-687 du 28 mai 2021 il y a un nouveau découpage qui a transformé Keur Massar en département donc le 46^{ème} au Sénégal. Il est constitué des arrondissements de Malika avec comme communes Malika et Keur Massar Nord, de l'arrondissement de Yeumbeul avec comme communes Yeumbeul Nord et Yeumbeul Sud et afin de l'arrondissement de Jaxaay, avec comme communes Jaxaay Parcelles et Keur Massar Sud. Source tirée de <http://www.dakaractu.com>. Pour le cas de la France la direction générales des collectivités locales (DGCL) a publié le 09 juin 2020 ses derniers chiffres « au 1^{er} janvier 2020, la France métropolitaine et les département d'Outre-mer (DOM) comptent 66,8 millions d'habitants qui se répartissent dans 18 régions (dont 5 Outre-mer), 101 départements (y compris les 5 DOM) et 34968 communes. Source tirée de <http://www.vie-publique.fr>

⁵⁴ Bertrand FAURE, Droit des collectivités territoriales, Paris, Dalloz, 2011, p. 7-11.

⁵⁵ Ces caractéristiques sont tirées de Documents/9782340024380_extrait.pdf, précité, p.13

- ✓ En premier lieu, les collectivités territoriales ont une personnalité juridique distincte de l'État. Elles possèdent de ce fait des moyens matériels (biens), humains (agents), juridiques (pouvoir réglementaire) et financiers (budget) propres tout en agissant en leur nom dans la vie juridique en engageant bien évidemment leur responsabilité.
- ✓ En deuxième lieu, elles sont administrées par des conseils élus comme il découle de l'article 72 al 3 de la Constitution Française qui trouve son équivalent à l'article 102 de la Constitution Sénégalaise. Cette élection est en effet le meilleur garant de leur indépendance et constitue une exigence de la démocratie.
- ✓ En troisième lieu, les collectivités territoriales sont compétentes pour les affaires locales autrement dit des affaires qui en raison de leur nature ou de leur dimension sont plus efficacement traitées par des autorités locales.
- ✓ En quatrième lieu les autorités décentralisées disposent d'une autonomie par rapport au pouvoir étatique qui ne peut exercer sur elles un pouvoir hiérarchique. Toutefois, dans un État unitaire à l'image des deux faisant l'objet de notre étude, les autorités étatiques ont l'obligation d'exercer un contrôle administratif sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi. Pour ce contrôle, nous en reviendrons dans les détails.

Cette forme de décentralisation est bel et bien appliquée dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires. C'est pour nous une bonne chose pour donner au moins certains pouvoirs aux populations locales. A vrai dire, nous pensons que le développement local doit passer par là dans la mesure où l'on est présentement dans un monde concurrentiel et chaque Etat pense à se développer plus que les autres. En dehors de cette décentralisation dite territoriale, une autre fonctionnelle est également mise en œuvre dans ces deux Etats.

B. La décentralisation fonctionnelle

A la différence de la première forme de décentralisation dite territoriale, dans celle-ci des « services ou établissements créés par l'Etat ou d'autres collectivités publiques, sont dotés de la personnalité morale et habilités sous certaines limites à s'administrer eux-mêmes »⁵⁶. Retenons ainsi qu'il s'agit d'une forme de décentralisation sans base territoriale véritable qui « concerne moins le droit constitutionnel que le droit administratif »⁵⁷. Ici des institutions spécialisées dotées de la personnalité juridique sont créées pour la gestion d'un service public.

⁵⁶ <http://www.FallaitPasFaireDuDroit.fr>, Cours sur la décentration fonctionnelle : l'établissement public, p.3

⁵⁷ Pierre. PACTET, Institutions politiques, Droit constitutionnel, 5^e édition, Masson, Paris, 1981

Cette forme de décentralisation aussi appelée de services, se différencie de la première sous trois angles que sont :

- ✓ d'abord il y a l'absence de création d'un échelon supplémentaire⁵⁸ dans l'exercice des compétences ;
- ✓ ensuite l'autonomie des autorités est beaucoup plus limitée dans le cadre de la décentralisation fonctionnelle ;
- ✓ enfin, leurs compétences sont spécialisées⁵⁹.

D'où l'illustration la plus parfaite de cette forme de décentralisation observée dans l'ordre interne de ces deux Etats est l'établissement public. Ce dernier est une formule de gestion des activités d'intérêt général. Mais par la suite, il est apparu au sein de cette catégorie juridique la création d'organismes très divers affectant même l'unité de la notion posant des difficultés de distinction entre les établissements publics et des entités voisines. C'est le cas par exemple des établissements reconnus d'utilité publique qu'il convient d'éclaircir. Les « premiers sont des personnes publiques alors que les seconds sont des personnes privées »⁶⁰. Cette forme de décentralisation bien que moins importante que celle précédente, ne doit pas être négligée à notre sens car le simple fait même de reconnaître aux entités décentralisées concernées la personnalité juridique est à magnifier. Cette situation pourrait se comprendre à travers l'exemple des universités publiques et des hôpitaux publics dont l'objectif visé n'est pas que rapprocher ces administrations des populations locales. Mais leur doter aussi d'un minimum d'autonomie afin qu'ils participent à leur manière à la prise en charge des besoins locaux en tissant par exemple des relations de coopération ou en adhérant à certains programmes etc. Nous voyons clairement que l'apport de cette forme de décentralisation fonctionnelle dans l'ordre interne de ces deux Etats unitaires ne serait donc pas nul. C'est dire que la décentralisation en elle-même présente une finalité qui reste identique dans l'organisation de ces deux Etats.

⁵⁸ Cela signifie que dans le cadre de cette décentralisation fonctionnelle, les entités concernées ne bénéficient qu'en principe d'une seule compétence spécifique et pas plus.

⁵⁹ Dans un avis du 07 juillet 1994 relatif à Edf-Gdf (n°356.089), la section des travaux publics du conseil d'Etat a précisé que « le principe de spécialité (...) signifie que la personne (...) n'a pas de compétence générale, au de la de la mission qui lui a été confiée. Il ne lui appartient pas d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités. Toutefois le principe de spécialité ne s'oppose pas par lui-même à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités économiques à une double condition : d'une part ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale (...); d'autre part que ces activités soient à a fois d'intérêt général et directement utiles l'établissement public ».

⁶⁰ <http://www.FallaitPasFaireDuDroit.fr>, cours sur la décentration fonctionnelle : l'établissement public, p.4

Paragraphe II : Une finalité identique dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats

La finalité recherchée à travers l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires de décentralisation simple est principalement le développement local (A) dont des principes affirmés de part et d'autre concourent à ce développement local (B).

A. Le développement local comme principal but visé

Pour rappel, les premières organisations qui étaient mises sur pied dans la plupart des Etats y compris les deux que nous étudions dans cette partie étaient marquées par une forte centralisation des pouvoirs. Une situation qui mettait l'Etat dans plusieurs difficultés notamment la prise en compte des besoins, voire des revendications de chaque localité. C'est ainsi qu'il a fallu reconnaître aux habitants des différentes localités un certain nombre de prérogatives en vue de leur permettre de mieux prendre en charge elles-mêmes leurs affaires locales. D'où la nécessité pour ces deux Etats d'opérer une politique de décentralisation afin d'atteindre ce développement à la base que nous désignons par le développement local. Il s'agit d'un concept bien documenté, connu à travers le monde de façon générale et en particulier en France et au Sénégal. Ce développement local « implique en effet l'amélioration du niveau, du cadre et du milieu de vie d'une communauté donnée à travers une intégration harmonieuse des actions entre différents secteurs d'activité »⁶¹. De plus, il « est une action volontaire et organisée autorisant un agir ensemble et un vivre ensemble »⁶². On pourrait illustrer cela par le fait que ce développement local implique l'intervention sur un territoire donné, des collectivités locales, des acteurs individuels et collectifs, des organisations de la société civile, des services de proximité et administrations déconcentrées de l'Etat... Au Sénégal, la dernière réforme issue de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 s'inscrit dans ce sens. En réalité, elle se fixe comme objectif d'apporter des corrections, de produire simultanément des progrès significatifs à l'échelle nationale et un développement local harmonieux. D'ailleurs, dans l'exposé des motifs de cette loi, il est fait mention de ceci « organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable »⁶³. Concernant la France, cette notion de développement local est née de la prise de conscience que les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre pour corriger les grands déséquilibres géographiques et socio-économiques ne pouvaient trouver leur pleine efficacité qu'en s'appuyant sur une structuration des populations locales,

⁶¹ Préambule du sommet de MONTREAL réuni le mardi 9 avril 2002 présenté le groupe de travail sur le développement local, p.1

⁶² Frédéric. TESSON, Introduction au Cours de développement local L2-L3, p.1

⁶³ Voir l'exposé des motifs de la loi du n°2013-10 du 28 décembre 2013 du CGCT

propice à une mise en mouvement de la société civile. Il s'agit donc d'un mouvement aux dimensions culturelle, économique et sociale, qui cherche à augmenter le bien-être d'une société, à valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui l'occupent avec de tels objectif⁶⁴:

- ✓ le développement local vise à améliorer le cadre de vie des personnes et de la communauté pour qu'elles puissent profiter d'un environnement sain et agréable ;
- ✓ à améliorer leur milieu de vie pour qu'elles puissent s'épanouir dans une communauté qui leur offre plusieurs occasions sociales et culturelles ;
- ✓ il cherche à augmenter le niveau de vie afin que chacun dans la communauté puisse travailler et donc gagner un revenu pour pouvoir profiter des avantages de la communauté par exemple la création d'emplois et la répartition de la richesse.

Cette finalité visée à travers la politique de décentralisation nécessite une intégration harmonieuse des composantes suivantes: économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. Il faut cependant noter que celle économique devient souvent une priorité vue l'importance pour chacun d'être en mesure de gagner sa vie et de subvenir de manière satisfaisante à ses besoins et ceux de ses proches. On peut ainsi voir « le développement local comme une intervention permanente du modèle social adapté au territoire qui le porte qui s'enrichit des expériences extérieures en produisant à son tour de l'expérience innovante »⁶⁵. En plus de cela, on pourrait retenir que c'est « une vision idéaliste et parfois paradoxalement utopique d'un vivre ensemble »⁶⁶ qui nécessite des conditions⁶⁷ notamment :

- ✓ l'existence d'une communauté locale par la détermination des territoires d'intervention en vue des actions désirées et des intérêts communs ;
- ✓ le partenariat qui est un processus visant à faire travailler des groupes d'intérêt parfois opposés et des leaders quelquefois concurrents vers les intérêts collectifs des communautés concernées ;
- ✓ l'environnement et climat propices à l'action par l'établissement d'un processus de réflexion qui permet la fixation d'objectifs communs et l'identification des projets concrets.

⁶⁴ Préambule du sommet de MONTREAL, précité, p.3

⁶⁵ Frédéric. TESSON, Introduction au Cours de développement local L2-L3, p.2

⁶⁶ Ibid, p.2

⁶⁷ Préambule du sommet de MONTREAL, précité, p.3

Au regard de tout ce qui précède, nous remarquons que ce développement local nécessite un grand effort pour y parvenir. C'est pourquoi, force est de constater que les acteurs locaux dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats sont confrontés à de nombreuses limites. En effet, ils souffrent aujourd'hui d'un manque de capacité qui impacte négativement sur la gouvernance locale. Il s'y ajoute l'insuffisance des ressources humaines et financières dont leurs collectivités territoriales font face, sans laisser en rade les règles quelque part contraignantes à la libre administration des collectivités territoriales. De plus, on assiste à des oppositions entre adversaires politiques qui se poursuivent même après les élections. C'est là une situation qui ne favorise pas un bon climat pour le développement local. Ces quelques problèmes soulevés sont beaucoup plus visibles dans l'organisation de l'Etat Sénégalais que celle Française. Un constat qui d'ailleurs nous permettra de faire le point sur le niveau de développement local qui est loin d'être pareil dans ces deux Etats. Ceci pourrait se justifier sous plusieurs angles notamment en termes d'investissements, de services publics locaux, de coopération interne, de finances... C'est pourquoi, nous pensons que les autorités étatiques doivent veiller à éviter toute contrainte surtout de nature politique susceptible d'impacter sur la libre administration des collectivités territoriales. En clair, nous pensons que les autorités étatiques ne doivent pas considérer les acteurs locaux comme des adversaires peu importe leur appartenance politique, mais plutôt en tant que collaborateurs. Nous sommes convaincus que le développement local pourrait être atteint si le nécessaire est fait. C'est dire qu'il revient aux autorités étatiques de leurs octroyer plus de pouvoirs. Si cela s'opère normalement, on pourrait espérer que le résultat ne tardera au niveau local comme national. D'ailleurs des principes affirmés de part et d'autre concourent au développement local.

B. Des principes affirmés de part et d'autre concourant au développement local

Dans cette partie, seuls quelques principes et souvent les plus utilisés seront traités. Pour ce faire, nous allons les classer en deux groupes. Dans le premier groupe, nous rangeons ceux qui sont dits fondamentaux à savoir : celui de la libre administration, celui de la subsidiarité et pour terminer celui de l'autonomie. Dans le second groupe, nous mettrons l'accent sur d'autres principes que l'on pourrait qualifier de complémentaires compte tenu de leur importance pour le développement local. Mais avant précisons qu'à l'entame de son article, Jean-Christophe DEBERRE affirme « De façon assez naturelle aujourd'hui s'est installée l'évidence d'une relation transitive entre décentralisation et développement local, comme si l'une engendrait

l'autre, qui trouverait en elle l'instrument logique de sa réalisation »⁶⁸. A travers ces propos, nous comprenons que cet auteur cherche à établir un rapport entre la décentralisation qui doit être un passage vers le développement local. D'où il est nécessaire pour nous de voir dans les détails quelques principes qui encadrent cette décentralisation. Pour ce faire, commençons par ceux qualifiés de fondamentaux.

Premièrement, le principe de la libre administration des collectivités territoriales constitue pour certains analystes à l'image d'André ROUX l'une des expressions de l'autonomie locale⁶⁹. Ce principe est d'ailleurs considéré comme une des libertés fondamentales⁷⁰. Sur le plan structurel, il se traduit par la reconnaissance de la personnalité morale aux collectivités territoriales. Pour Maurice HAURIOU, les raisons de la décentralisation locale ne sont pas purement administratives, mais d'ordre constitutionnel⁷¹. Ce dernier y rajoute que s'il s'agissait de doter le pays d'une administration efficace à moindre coût, la centralisation administrative répondrait à cette attente alors que les pays modernes n'ont pas seulement besoin d'une bonne administration mais également d'une liberté politique⁷². Pour sa part, Louis FAVOREU affirme que l'élection des organes délibérants est le minimum requis pour que le principe de la libre administration soit assuré⁷³. Sur le plan fonctionnel, la collectivité locale est dotée au regard de ce principe d'un pouvoir discrétionnaire par rapport au traitement individuel des affaires locales⁷⁴ dans la limite des règles juridiques auxquelles elle doit obéir. En ce sens Jacques-Henri STAHL précisera que le Conseil constitutionnel peut censurer certaines mesures législatives dans le but d'interdire au législateur de remettre en cause les principaux traits de la vie locale, à savoir le principe électif des organes qui dirigent les collectivités territoriales, un minimum de compétences et un minimum de ressources propres, quant au reste, il peut être remis à l'appréciation du législateur⁷⁵. Au regard de tout ce qui précède, nous pensons

⁶⁸ Jean-Christophe. DEBERRE, Décentralisation et développement local, Afrique contemporaine, 2007/1 n° 221, p. 45.

⁶⁹ André ROUX, La libre administration des collectivités territoriales : une exception française, Les cahiers de l'institut Louis FAVOREU, n°2, 2013, p. 181.

⁷⁰ Voir l'art L.521-2 du code de justice administrative de la France. Voir dans le même sens la décision CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles tirée de vie-publique.fr/fiches/20157 sur la libre administration des collectivités territoriales Françaises.

⁷¹ Maurice HAURIOU, Précis de droit administratif, Paris, Sirey, 1933, p. 86.

⁷² Ibid

⁷³ Louis FAVOREU, Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2013, p. 484

⁷⁴ Ces affaires locales renvoient aussi bien pour les collectivités territoriales françaises et celles sénégalaises à toutes les affaires t'intérêts locaux que celles-ci peuvent soit régler sur la base de leurs compétences d'attribution, soit sur la base de la clause de compétence générale.

⁷⁵ Jacques-Henri STAHL, Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, 2014, n° 42, p. 40.

qu'accorder une telle liberté aux collectivités territoriales des deux Etats est nécessaire et mieux, elle doit être poussée. Ce serait impossible de vouloir atteindre le développement local sans que les entités décentralisées ne puissent avoir un minimum de pouvoir pour se prononcer sur leurs propres affaires. Il serait imaginable à notre sens d'avoir à l'heure actuelle un Etat ou toutes les affaires locales, peu importe le nombre de collectivités territoriales se règlent au centre. La tâche serait encore plus lourde pour ces deux Etats d'autant plus que les besoins ne sont pas les mêmes.

Deuxièmement, le principe de l'autonomie des collectivités territoriales représente la condition nécessaire de la capacité des représentants locaux à répondre aux exigences que sont les besoins et problèmes des citoyens. L'autonomie serait donc le moyen d'accéder à une forme de bonne administration autrement dit une bonne gestion par une entité publique des affaires courantes proches du citoyen. Ce principe s'apprécie sous trois angles dans l'ordre interne de ces deux Etats unitaires de décentralisation simple que sont le Sénégal et la France. Il s'agit de :

- ✓ L'autonomie juridique⁷⁶ traduit le fait que les collectivités territoriales sont des personnes morales distinctes de l'Etat. Elles disposent au regard de cette autonomie de la personnalité juridique qui leur permet de bénéficier d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et la possibilité d'ester en justice.
- ✓ L'autonomie organique signifie que ces collectivités territoriales s'administrent librement par des organes délibérants appelés conseils élus.
- ✓ L'autonomie fonctionnelle se rapporte au fait que les affaires propres des collectivités territoriales sont gérées par leurs propres organes respectifs.

Comme pour l'autre principe, celui-ci est également important dans la mesure où nous pensons que ces deux Etats ne peuvent pas mettre en place une décentralisation purement théorique. De sorte que les collectivités territoriales ne puissent ni avoir la possibilité de conclure des actes, ou encore sans compétences et même d'organes locaux habilités à les exercer, ni des fonds.

Troisièmement, le principe de subsidiarité est aujourd'hui une idée à la mode sans que l'on sache très bien ce qu'il signifie. C'est pour cette raison que l'on pourrait même s'interroger sur les raisons d'un tel succès alors que la subsidiarité puise sa source dans un passé très ancien⁷⁷. Bien qu'adaptée dans des situations la subsidiarité présente un certain flou en matière

⁷⁶ La traduction de cette autonomie comme les deux autres suivantes sont tirées du Cours de licence 3 de Babacar. SARR, Droit des collectivités locales, UASZ, 2017

⁷⁷ Dans son ouvrage « L'Etat subsidiaire » Madame Chantal MLLON-DELSOL le fait remonte à Aristote. Paris, PUF, 1992, pp. 227.

juridique⁷⁸, mais n'empêche des auteurs ont tenté de la définir. C'est le cas de Jean RIVERO qui soutient que la subsidiarité serait opposée à la décentralisation qui répond à un mouvement du haut vers le bas (compétence de principe au sommet, compétence d'attribution à la base; le sommet se déchargeant de certaines compétences au profit de la base)⁷⁹. Pour lui, la subsidiarité répond à un mouvement inverse allant du bas en haut (compétence de principe à la base, compétence d'attribution au sommet). Ce principe de subsidiarité⁸⁰ présente ainsi une double dimension. Dans la première, le mot subsidiaire évoque l'idée de suppléance de quelque chose de second de moins important. Il se présente comme un concept adapté aux sociétés modernes à l'image de la France et du Sénégal dans lesquelles se sont répandus une multitude de droits et de créances⁸¹. Cette idée de secours implique également le fait que l'entité supérieure soit la seule à pouvoir intervenir pour assurer l'application uniforme du droit lorsque les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. D'où l'Etat doit déléguer aux collectivités territoriales tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer. Nous pensons ainsi que le fait pour ces deux Etats de les permettre d'agir tant qu'elles sont en mesure de le faire justifie clairement la responsabilisation et la confiance. Pourtant, rien ne les empêcher de définir des règles prohibant toute intervention de ces entités. En d'autres termes, les règles pouvaient être faites de sorte à ce que l'Etat soit le seul à pouvoir agir dans tous les cas après que ces entités aient définies leurs besoins. De plus, cette idée de secours témoigne à notre sens qu'il ne s'agit guère d'une relation conflictuelle entre différentes entités, mais plutôt de solidarité. A vrai dire, les populations de ces localités sont avant tout des citoyens de l'Etat.

⁷⁸ Mireille DELMAS-MARTY, le flou du droit- du code pénal aux droits de l'homme, Paris, PUF 1986, p.332. Il est important aussi de noter que c'est précisément à l'occasion de l'analyse de l'application en France du concept qu'un sociologue, spécialiste des institutions, évoque « la dose nationale de flou et de redondance, conditions indispensables de la participation et de flexibilité », qui avec « la complexité » caractérise l'administration de la chose publique dans une société moderne. Jean Claude- THOENIG, la décentralisation dix en après, PARIS LGDJ, 1993. G. GILBERT et A. DELCAMP éd. p.100

⁷⁹ Babacar. SARR, Cours précité.

⁸⁰ La constitutionnalisation en 2003 du principe de subsidiarité (article 72 al 2 de la constitution française) conforte la renaissance d'intérêts locaux par de nombreux textes législatifs, notamment par les textes des articles du code général des collectivités territoriales relatifs à la clause générale de compétence des communes, départements et régions posés aux articles (L.1111-2, L.2121-29, L.3211-1 et L.4221-1 du CGCT). Depuis 2010 cette clause de compétence générale est supprimée pour les régions et les départements. Au Sénégal, cette clause est posée aux articles 27 pour le département et 81 pour la commune.

⁸¹ En effet c'est dans cette dualité que Jacques DELORS, qui a fortement contribué à remettre le principe au goût du jour, trouve l'originalité de l'approche subsidiaire : « la subsidiarité ce n'est pas seulement une limite à l'intervention d'une autorité supérieure vis-à-vis d'une personne ou d'une collectivité qui est en mesure d'agir elle-même, c'est aussi une obligation pour cette autorité d'agir vis-à-vis de cette personne ou de cette collectivité pour lui donner les moyens de s'accomplir ». Ou encore la subsidiarité procède d'une défense morale, qui fait du respect de la dignité et de la responsabilité des personnes qui la composent, la finalité de toute société », Institut européen d'administration publique à Maastricht. 21 et 22 mars 1991 pp 8,9.

Alors lorsque la collectivité territoriale est dans l'impossibilité d'agir automatiquement l'Etat doit le faire. C'est juste pour dire qu'il serait absurde pour ces deux Etats d'exclure toute hypothèse de secours car entre différents Etats cette idée de secours existe dans certaines hypothèses. Ceci met fin à l'explication des trois principes fondamentaux. Passons à présent à l'étude de quelques principes complémentaires mis en œuvre dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats

Le principe de la compensation financière des compétences transférées⁸²: ce principe consacré par les deux Etats traduit le fait que les transferts de compétences doivent s'accompagner de l'attribution des ressources équivalentes aux dépenses affectées aux collectivités territoriales à la date du transfert par l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Le principe de la péréquation financière⁸³: l'application d'un tel principe dans l'organisation de ces deux Etats a pour objectif principal de corriger les inégalités par la protection des collectivités territoriales financièrement plus faibles. Cela, à travers la mise en place des procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes dans le but de corriger les effets de la répartition inégale des ressources potentielles de financement ainsi que les charges qui leur incombent. Cette péréquation des ressources financières est considérée comme un mécanisme visant à réduire les inégalités entre plusieurs collectivités territoriales en redistribuant les ressources.

Le principe de la participation des citoyens à la vie locale⁸⁴ : retenons que la démocratie locale est un complément essentiel de la décentralisation. Ceci dit que les citoyens doivent être associés à l'administration de leur localité. Une telle implication va permettre d'assurer plus de transparence dans l'action administrative en ce qui concerne par exemple les marchés publics, les délégations de services publics, mais également de lutter contre la corruption à travers notamment le renforcement du contrôle. Cette participation des citoyens à la vie locale se traduit sous plusieurs angles axés sur le droit à l'information qui leur est reconnu en plus de la

⁸² Ce principe est prévu à l'article 320 du CGCT Sénégalais de 2013 son équivalence en droit Français se trouve à l'article 72-2 al 3 de la constitution Française de 2003 (voir dans le même sens l'article L.1614-1-1 du CGCT).

⁸³ Ce principe est posé à l'article 72-2 al 5 de la constitution Française de 2003

⁸⁴ Ce principe est prévu à l'article 6, al 1 de la n°2013-28 du décembre 2013 portant Acte III de la décentralisation au Sénégal qui dispose que « Toute personne physique ou morale peut faire, au président du conseil départemental et au maire, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions ». En France c'est la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et les régions qui avait prévu l'adoption à venir d'une loi pour développer la participation des citoyens à la vie locale ». Mais, il a fallu attendre jusqu'en 1992 avec la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour voir cette promesse se réaliser et depuis les dispositions se sont multipliées sans pour autant rencontrer l'adhésion des citoyens et des élus.

participation proprement dite de la population locale à l'administration de la localité. Commençons par le premier aspect qui a conduit en effet à la reconnaissance aux citoyens et aux élus des droits précis fondés sur l'accès aux documents administratifs ou même la question liée à la motivation des actes administratifs. C'est en ce sens qu'une obligation de publication des documents à caractère réglementaire est imposée aux collectivités territoriales⁸⁵ parallèlement à celle de l'information. Ce droit d'information n'est pas seulement reconnu aux citoyens car les membres élus disposent également des droits particuliers à l'information dans les mêmes conditions que toute autre personne. En réalité tout membre d'une assemblée délibérante a le droit, dans le cadre de sa fonction d'être informé des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération. Ceci implique l'imposition d'un débat sur les orientations générales du budget avec la possibilité pour les conseillers qui le souhaitent de poser des questions orales en séance du conseil sur des affaires se rapportant à la collectivité territoriale concernée. Il convient ainsi de dire que cette participation se traduisant par la création en France d'instances particulières et la consultation directe est de nature consultative et non décisionnelle. Toujours dans la recherche de ce développement local d'autres règles⁸⁶ de plus ont été consacrées en France. Quoique l'on puisse dire ces principes ont un impact positif sur le développement local, même s'il est vrai que certains sont confrontés à des problèmes. C'est pourquoi, nous pensons que des corrections doivent être faites par ces deux Etats afin de mettre à terme à tous les blocages. Sinon nous serons tentés à croire que cette décentralisation est faite dans un sens autre que celui de permettre aux collectivités territoriales de se développer. Comme nous venons de le voir, des pouvoirs sont aménagés au profit des collectivités territoriales dans l'ordre interne de ces deux Etats, mais ceci n'est pas sans limites. D'ailleurs celles-ci constituent un autre point de similitude.

⁸⁵ Il s'agit en France des communes de plus de 3500 habitants (ouverture d'un recueil des actes administratifs des établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus, des départements et des régions. Cette obligation est aussi faite aux communes pour le cas du Sénégal mais pour le cas des départements on ne sait pas si cela reste une obligation ou une faculté au regard des dispositions

⁸⁶ On pourrait citer à titre d'illustration le droit pétition local posé à l'article 72-1 al 1 de la constitution Française de 2003 en vertu duquel il est précisé que : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». De plus, il y a également le droit à l'expérimentation législative locale qui consiste à une autorisation donnée à une collectivité territoriale d'adapter une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales pour une période donnée. Il s'agit en effet d'une expérimentation ouverte dans le domaine législatif (voir pour cela la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation et l'article LO1113 du CGCT)....

Section II : Les similitudes liées aux limites imposées aux collectivités territoriales

Ces limites dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires de décentralisation simple sont à situer d'une part vis-à-vis de l'Etat (paragraphe I) et d'autre part en rapport avec les entités infra-étatiques (paragraphe II).

Paragraphe I : Les limites par rapport à l'Etat

Pour ces limites, nous avons en premier lieu le respect des collectivités territoriales des prérogatives de l'État (A) et en second lieu le contrôle exercé par celui-ci sur ces entités (B).

A. Le respect des collectivités territoriales des prérogatives de l'Etat

Dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires de décentralisation simple que sont la France et le Sénégal, il est important de souligner que l'on n'est pas dans le cadre d'un système fédéral. En réalité, la décentralisation se caractérise par le refus de tout caractère étatique aux collectivités territoriales. Ces dernières peuvent bénéficier d'une plus ou moins large autonomie mais n'ont pas leur propre Constitution, leur propre gouvernement, ni leur propre système juridictionnel et ne participent pas en tant que telle à la prise de décisions étatiques⁸⁷. C'est dire que ces aspects constituent des prérogatives que seuls ces deux Etats centraux peuvent exercer et non les entités décentralisées. Cette situation débouche d'ailleurs sur l'indivisibilité de la souveraineté⁸⁸ affirmée dans les Constitutions de ces deux Etats et implique l'état ou la qualité de ce qui ne peut être divisé. En ce sens, la souveraineté désigne « le caractère suprême d'un pouvoir » donc « ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus, ni en concurrence avec lui »⁸⁹. D'où, il ne saurait exister sur le territoire de ces deux Etats « qu'une seule souveraineté et les personnes qui se trouvent sur le territoire national ne peuvent être soumises qu'à une seule souveraineté »⁹⁰. Sur cette logique, Carré de MALBERG précisait que « la souveraineté est indivisible en ce sens qu'elle ne comporte pas de plus ou de moins »⁹¹. En application de cette règle, nous comprenons le pourquoi dans l'organisation de ces deux Etats, le pouvoir législatif reste indivisible entre l'Etat et les collectivités qui ne peuvent pas

⁸⁷ Pierre. PACTET, Institutions politiques Droit constitutionnel, op.cit., p.53

⁸⁸ A la lecture des articles 3 Al 2 de la constitution Sénégalaise du 22 janvier 2001 et celle Française du 03 juin 1958 nous relevons ces termes « Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté ». De là, nous comprenons alors que cette souveraineté dans l'ordre interne est indivisible et appartient au peuple. Dans l'ordre international aussi c'est seulement l'Etat central Français ou Sénégalais qui est souverain car ayant une égale dignité avec les autres Etats et non les collectivités territoriales elles-mêmes.

⁸⁹ R. CARRE DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat, p. 70 Réimpression de l'éd. SIREY de 1920 C.N.R.S. 1962

⁹⁰ Léon. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, tome II, p. 118 & s, BOCCARD 1928

⁹¹ Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, rééd, Dalloz, 2004, p. 74.

faire leur propre Constitution⁹². A vrai dire, ce pouvoir appartient uniquement au pouvoir central. D'ailleurs c'est ce qui fait que ces entités suprêmes en tant que titulaires de la Constitution sont considérées comme des Etats à la différence de celles décentralisées qui ne jouissent que d'une autonomie. Ces entités décentralisées n'ont qu'un pouvoir d'émettre des arrêtés ou de prendre des délibérations donc un simple pouvoir réglementaire. D'où pour Maurice. BOURJOL d'affirmer « la libre administration implique en effet, pouvoir de prendre des actes administratifs et parmi ces actes des règlements »⁹³. C'est pourquoi les compétences relevant de la souveraineté⁹⁴ ne peuvent être exercées dans l'ordre de ces deux Etats par les collectivités territoriales. Partager de telles compétences serait synonyme d'un partage de souveraineté, ce qui serait impossible dans l'organisation de ces deux Etats unitaires. De plus, le principe de légalité impose à ce que ces collectivités territoriales respectent les attributions du législateur. Ici le principe de légalité nous fait penser au respect du domaine de la loi qui est du ressort du législateur faisant que les collectivités décentralisées ne peuvent recevoir de compétences dans un domaine que la Constitution⁹⁵ réserve au législateur. De manière à empêcher que des actes réglementaires locaux ne puissent permettre aux entités décentralisées de faire ce qui relève de la compétence du législateur. Si une telle situation se produit, c'est à notre sens placer sur un même niveau dans la hiérarchie des normes « loi et règlement ». Ce serait impossible à notre avis de voir deux normes de valeurs différentes attribuer à différents acteurs les mêmes compétences. Concernant toujours ces prérogatives, seuls ces deux Etats centraux peuvent décider d'octroyer ou même de refuser des droits fondamentaux. Ceci étant, aucune entité décentralisée ne peut priver un citoyen d'en jouir ni accorder un droit que l'Etat n'a pas autorisé sur son territoire. D'ailleurs c'est ce qui justifie que la libre administration des collectivités territoriales ne peut remettre en cause l'exercice d'une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti. Même si, elle a une valeur constitutionnelle. Accepter que la libre administration viole ces droits c'est comme donner plus de pouvoirs aux collectivités

⁹² Cette situation se comprend dans la mesure où si l'on parle de constitution, on pense à la norme suprême de l'Etat. Ce que les collectivités territoriales des deux pays ne sont pas pour la simple raison qu'on n'est pas dans le cadre d'une organisation fédérale ou les entités fédérées disposent aussi d'une constitution à l'image de l'Etat fédéral.

⁹³ Maurice. BOURJOL, Libre administration et statut de la fonction publique locale, Actes du colloque d'Angers, Cahiers du C.F.P.C. n° 13 Oct.1983, p V

⁹⁴ Il s'agit en effet des compétences que l'Etat unitaire décentralisée ne peut en aucune manière transférer aux collectivités territoriales. Ces compétences sont en réalité dans l'ordre interne Français et Sénégalais gérées de façon exclusive par l'Etat central. C'est le cas de la justice, de la diplomatie, de l'édiction des lois...

⁹⁵ Ce n'est pas pour rien que les constitutions des deux Etats ont bien séparé le domaine de la loi de celui du règlement. En effet, c'est pour éviter tout empiètement des collectivités territoriales en tant que titulaires d'un pouvoir législatif sur le domaine du législateur prévu à l'article 67 de la constitution sénégalaise de 2001 et 34 de la constitution française de 1958.

décentralisées. De sorte qu'on pourrait même penser qu'elle est garantie par une norme interne supérieure à la Constitution. Elle doit en effet respecter tous les droits constitutionnels définis par ces deux Etats. En dehors de ces limites liées aux prérogatives de l'Etat central, il existe également un contrôle opéré par cette entité suprême sur les actes des entités décentralisées.

B. Le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales

Tout d'abord, il faut préciser que même si les collectivités territoriales sont libres de s'administrer il y a des limites à ne pas franchir. En réalité, il existe un contrôle exercé par l'Etat central sur les actes⁹⁶ pris par les collectivités territoriales. Ce principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales dans l'organisation interne de ces deux Etats doit être concilié avec le respect de la légalité et de la hiérarchie des normes. C'est pourquoi, en vue des intérêts nationaux, ce pouvoir de contrôle est confié au représentant de l'Etat. Ce dernier est en effet chargé d'effectuer le contrôle administratif et de faire respecter les lois. Traditionnellement, il disposait d'importantes prérogatives avec la tutelle qu'il exerçait sur les actes des collectivités territoriales. Celle-ci était dénommée par les sociologues de système périphérique. Désormais avec le nouveau système, les représentants de l'Etat assumeront le rôle de négociateurs et de régulateurs du fait de la substitution de la tutelle par un contrôle juridictionnel *a posteriori*. A vrai dire, l'ancien système été considéré comme peu compatible au vu de l'affirmation de l'autonomie des pouvoirs locaux. D'où son remplacement notamment par des lois⁹⁷. Cela se justifie également dans l'optique de préserver l'indivisibilité de la République dans ces deux Etats. Cette situation impose aux collectivités décentralisées de respecter les lois et les décrets nationaux, édictés par des autorités centrales que sont le parlement ou le pouvoir exécutif. C'est pourquoi le nouveau contrôle porte sur la légalité des actes et non plus sur leur opportunité⁹⁸ en respectant bien évidemment le principe de la libre

⁹⁶ Il faut noter que certains actes de ces collectivités territoriales dans l'ordre interne de ces deux Etats sont exclus de ce contrôle. Il s'agit des actes de droit civil pris par ces collectivités territoriales ou des actes de police pris par le maire au nom de l'Etat.

⁹⁷ Cette tutelle qu'exerçait le représentant de l'Etat se rapportait à trois prérogatives que sont : l'annulation pour illégalité, l'approbation pour motifs d'opportunité ou d'illégalité et la substitution en matière budgétaire et de police administrative. C'est donc la loi de 1982 qui va rompre en France avec ce système et au Sénégal, il faut attendre jusqu'en 1996.

⁹⁸ Depuis les lois des 2 mars et 16 juillet 1982, les actes des collectivités territoriales font l'objet d'un contrôle de légalité, ce qui en indique les limites. Ce contrôle *a posteriori* porte uniquement sur la légalité des actes. C'est le juge administratif, saisi par le préfet, qui peut sanctionner le non-respect de la légalité. Les actes budgétaires sont soumis à un contrôle spécifique, le contrôle budgétaire, également exercé *a posteriori*. *Source tirée de* <https://www.vie-publique.fr/fiches/20194-le-controle-de-legalite-des-actes-des-collectivites-territoriales>. Pour le cas du Sénégal, « les lois de 1996 ont instauré de nouvelles règles de contrôle de légalité des actes locaux qui remettent en cause les principes, la tutelle antérieure dans le sens de l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales. En vertu de ces nouvelles règles le contrôle s'exerçant sur les actes des collectivités locales est devenu, d'une part confié à la légalité et après l'entrée en vigueur des actes locaux » voir Ismaïla. M. FALL ,

administration des collectivités territoriales (art. 72 al. 3 de la Constitution Française de 1958 et art 102 de la Constitution Sénégalaise). En clair, ce contrôle ne doit pas revêtir les mêmes caractéristiques que le contrôle hiérarchique exercé par des autorités supérieures de l'État sur des autorités subordonnées. Cet équilibre entre la liberté et le contrôle a été même rappelé dans une décision⁹⁹ du Conseil constitutionnel Français. Pour rappel, c'était face à l'engorgement des services dû à l'importance des demandes de dossiers à traiter que certains Etats à l'image des deux ont aménagé le pouvoir central afin de mettre en place une décentralisation et une déconcentration du pouvoir grâce à des agents¹⁰⁰. Dorénavant les actes pris par les collectivités territoriales régulièrement publiés ou notifiés sont exécutoires de plein droit et seuls les plus importants seront transmis aux représentants d'Etat. Ils auront pour rôle de déférer au juge administratif les actes qu'ils estiment illégaux et il appartiendra à celui-ci de les annuler éventuellement. Cette exigence de transmission ne conditionne pas à vrai dire l'existence et la validité de l'acte mais seulement son caractère exécutoire autrement dit l'opposabilité aux tiers. Aucun délai n'a été fixé par le législateur pour la transmission si ce n'est que pour le cas des marchés publics¹⁰¹. Cette transmission en réalité déclenche le délai pendant lequel le représentant de l'Etat peut saisir le juge administratif et seule une transmission complète pourrait entraîner cela. D'ailleurs, c'est ce qu'a précisé le juge administratif à travers une notion¹⁰². En ce sens, l'article 3 de la loi du 2 mars 1982 modifié 52¹⁰³ dispose que « le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes (...) qu'il estime contraires à la légalité ». Ce recours du préfet devant le juge, est connu dans la pratique sous le vocable de déféré préfectoral. Au Sénégal il est désigné sous l'appellation de « déféré »

Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, 2006 et l'exposé des motifs de la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales.

⁹⁹ Décision relative à la loi du 2 mars 1982

¹⁰⁰ Ces agents de l'Etat sont délégués par le président de la République dans les circonscriptions administratives que sont les régions, les départements et les arrondissements. Le gouverneur représente l'Etat auprès de la région, le préfet représente l'Etat auprès du département, de la ville, de la commune chef-lieu de département et de toutes autres communes qui lui seront rattachées par décret. Le sous-préfet représente l'Etat auprès des autres communes de son arrondissement. Ces représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public. Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences. Ils représentent chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription sous réserve des exceptions prévues par d'autres textes. Ils sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseils élus de leurs circonscriptions Cf. titre VI du code des collectivités territoriales « Des représentants de l'Etat ».

¹⁰¹ L'article 43 de la loi française du 6 février 1992 prévoit que la convention et l'ensemble des pièces dont la liste est fixée par décret en conseil d'Etat doivent être transmis dans les quinze jours de la signature.

¹⁰² Voir CE Sec., 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales, RDP, 1988, p.853 ; AJDA 1988, p.160

¹⁰³ Cette disposition est intégrée au CGCL aux articles L. 2131-6 (commune), L.3132-1 (département) et L.4142-1 (région).

tout simplement car c'est le préfet qui le met en œuvre pour les départements et le sous-préfet pour les communes. A cet effet, il « désigne l'opération consistant à saisir le juge administratif de l'acte d'une collectivité territoriale en vue de l'examen juridictionnel de sa régularité »¹⁰⁴. Cependant, il y a des mécanismes dits canaux extrajudiciaires en vertu desquels le préfet établit avec l'élu local une résolution des litiges juridiques. Dans ce dialogue qui dépasse la dimension juridique, le représentant de l'Etat y « intègre bien d'autres éléments, de nature politique, économique ou sociale dont il a également la charge »¹⁰⁵, afin d'obtenir de l'auteur de l'acte, sinon son retrait, du moins sa modification. Toujours sur cette lancée, il est important de souligner que ce déféré de l'acte devant la juridiction administrative constitue une faculté et non une obligation pour le représentant de l'Etat. Cela ressort même dans des décisions¹⁰⁶ du Conseil constitutionnel. D'ailleurs dans la célèbre décision dite Brasseur, le Conseil d'Etat a considéré que « le refus du préfet de déférer (un acte) au tribunal administratif ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir »¹⁰⁷. De plus, ses pouvoirs sont renforcés par la possibilité qui lui est donnée de se désister en cours d'instance. D'où le Conseil d'Etat a eu à annuler un jugement du tribunal administratif au motif de n'avoir pas tenu compte, au cours d'une affaire du désistement du déféré d'un préfet¹⁰⁸. La haute juridiction administrative a ainsi évoqué la notion de « faculté » et non d'« obligation » pour le recours juridictionnel du représentant de l'Etat. C'est pourquoi le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le représentant de l'Etat de former un recours pour excès de pouvoir, à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales. Par contre, il a un délai de deux mois¹⁰⁹ s'il décide de déférer un acte devant le juge administratif. Delà, il est nécessaire de souligner que tous les actes ne sont pas concernés par ce déféré. Au Sénégal, il s'agit des actes énumérés aux articles 243 et 244 du CGCT de 2013¹¹⁰. En France cela correspond aux actes mentionnés à travers les dispositions de l'Art L.06341-2 CGCT. Suite à la réception de l'acte qui lui est déféré, le juge administratif tranchera soit en faveur du représentant de l'Etat en confirmant

¹⁰⁴ Bertrand. FAURE, cité par Catherine Ribot, le contrôle de légalité exercé par le préfet : entre perfectionnement contentieux et recherche administrative de performance, *Revue Lamy*, avril 2012, n°78, p.52

¹⁰⁵ Jean-Claude. HELIN, les contrôles sont-ils efficaces ? Le contrôle de légalité et le juge administratif, *Revue Pouvoir*, n°60, 1992, P.121

¹⁰⁶ Conseil constitutionnel, 25 février 1982, décision n° 82-137 DC, considérant n°5.

¹⁰⁷ CE, Sect., n° 80969, du 25 janvier 1991, M. Guy Brasseur, recueil Lebon, Dalloz.fr

¹⁰⁸ CE, 16 juin 1989, n° 103661, préfet des Bouches-du-Rhône contre Commune de Belcodène, recueil Lebon, Dalloz.fr

¹⁰⁹ Voir l'article L. 2131-6 du CGCT français.

¹¹⁰ C'est ce que mentionne l'Art 246 du CGCT qui énonce que « Le représentant de l'Etat défère à la Cour Suprême les actes mentionnés aux articles 243 et 244 du présent code qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois suivant leur transmission. Cette disposition trouve son équivalence en France à l'Art L. 06342-1 du CGCT qui précise que « Le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. O 6341-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ».

l'illégalité, soit la décision inverse. Toutefois, il est important de signaler que certains actes¹¹¹ issus des collectivités territoriales restent toujours soumis à la tutelle de représentant de l'Etat. Pour terminer, les habitants locaux peuvent formuler un recours contre un acte administratif qu'ils jugent illégal. Tout ceci prouve que les collectivités territoriales, dans la prise de leurs actes sont tenues au respect de la légalité. Ce contrôle effectué sur les actes des collectivités territoriales dans l'ordre de ces deux Etats est une excellente mesure à notre avis. Certes l'intérêt général est visé dans la prise des actes par ces entités décentralisées mais cela ne devrait pas être un motif pour un laisser faire. Tout doit se faire selon les règles. Hormis ces limites que nous venons de voir, il existe d'autres qui se rapportent aux entités infra-étatiques.

Paragraphe II : Les limites par rapport aux entités infra-étatiques

Ces limites sont quelque part liées au respect du rôle important des entités déconcentrées présentes au niveau local (A) et à l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre (B).

A. Les limites liées au respect du rôle important des entités déconcentrées présentes au niveau local

L'administration au sein de l'organisation territoriale locale de ces deux Etats que sont la France et le Sénégal est dirigée par ces deux entités suprêmes sur toute l'étendue du territoire. Les collectivités territoriales quant à elles assurent également dans la limite de leur territoire une administration. Delà, nous remarquons que l'Etat central place ses représentants au niveau local à travers la technique de la déconcentration du pouvoir. A travers ce processus tellement intéressant, les tâches qui sont confiées aux entités déconcentrées ne pourront en aucun cas être exercées par les collectivités territoriales bien que disposant des compétences. En d'autres termes, celles-ci ne pourront pas par leurs délibérations empiéter sur les domaines reconnus aux entités déconcentrées. Par cette technique, ces deux Etats opèrent donc un rapprochement de l'administration aux administrés. D'où elle constitue un phénomène administratif très important puisque l'expérience a démontré qu'un Etat centralisé est un Etat paralysé¹¹² et pour cela il faut redistribuer le pouvoir aux autorités. C'est ce qui représente d'ailleurs son but. Elle se présente en réalité comme un aménagement de la centralisation, consistant à implanter des autorités administratives représentant l'Etat dans les circonscriptions administratives. C'est un système

¹¹¹ En effet c'est les actes qui compte tenu de leur importance nécessite l'approbation de représentant de l'Etat. C'est l'Art 245 du CGCT Sénégalais de 2013 qui fait état de ces actes. Dans cette liste au Sénégal, on y fait rentrer certains actes qui en France sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification. Les actes concernés sont énumérés par l'Art L.O6341-2 du CGCT de la France.

¹¹² Cette situation s'explique par le fait que dans un tel Etat il existe un seul centre d'impulsion du pouvoir et le fait pour les populations locales de toujours recours à ce centre pour de quelconques besoins entraine un engorgement du centre avec beaucoup plus de temps pour le traitement des dossiers.

administratif et politique dans lequel le pouvoir central délègue ou transfère des pouvoirs de décision à des services ou à des autorités qui le représentent localement. Ceci permettra de réduire les lenteurs et les lourdeurs liées à l'obligation dans tout système centralisé d'attendre la décision de l'échelon suprême. Donc cette technique a pour fonction de décongestionner l'administration centrale en permettant une prise de décision au niveau local. C'est dire à quel point elle est importante dans la mesure où ces deux Etats sont à la fois décentralisés et déconcentrés. Il s'agit en clair de deux techniques complémentaires¹¹³ dans la mesure où transférer des compétences uniquement de sorte que la population locale puisse elle-même gérer ses affaires locales ne suffit pas pour répondre à tous les besoins. Parmi ceux-ci, il y a certains que l'Etat gère lui-même par ses propres organes ne disposant pas de la personnalité juridique et sur lesquels s'exerce un contrôle hiérarchique. En ce sens, Odilon BARROT disait « c'est le même marteau qui frappe mais on a raccourci le manche »¹¹⁴. Dans la même lancée, Napoléon III précisait « on gouverne bien de loin mais on administre mieux de près »¹¹⁵. Cette déconcentration est donc une technique d'organisation des administrations qui consiste à distribuer les agents et les compétences au sein d'une même personne morale, depuis une administration centrale vers ses services déconcentrés. Elle peut également être administrative lorsque l'Etat en tant que personne morale de droit public ou l'administration centrale incombe à des agents qu'il nomme, un domaine de compétences spécifique lui permettant d'exercer un pouvoir lié ou un pouvoir discrétionnaire sur les administrés. C'est le rôle notamment du sous-préfet et du gouverneur au Sénégal et des préfets dans les deux pays. Ces agents en question jouent un rôle important dans la déconcentration administrative¹¹⁶ et les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. On ne pourrait non plus ne pas mettre l'accent sur le maire qui assure une double casquette. Cette situation se traduit par une dualité fonctionnelle puisqu'il est à la fois un agent élu de la commune et une autorité déconcentrée de l'Etat. Au titre de sa seconde tâche, il a des missions administratives et est chargé de publier et de faire exécuter les lois et règlements de l'Etat en plus des règlements et mesures de police prises par les autorités étatiques. Nous constatons que ces deux Etats font bien la part des choses entre les tâches qu'ils

¹¹³ Dans la conception Française, le processus de déconcentration et de décentralisation vont ensemble, c'est ce que d'ailleurs la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) qui dispose : l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle est organisée dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public ».

¹¹⁴ Extrait de la loi municipale de 1884-Sénat

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Au regard de l'importance de leurs missions au niveau local, on pourrait citer le pouvoir de police, le pouvoir d'information du gouvernement, la représentation de l'Etat dans les manifestations publiques, la gestion des crises, garantie de la citoyenneté, liberté publique....

délèguent à leurs autorités déconcentrées et les compétences qu'ils transfèrent à leurs collectivités territoriales. Ces dernières se doivent alors respecter les domaines des entités déconcentrées qui interviennent au niveau local. D'où il est nécessaire de relever que le supérieur hiérarchique dans le cadre de la déconcentration dispose d'un pouvoir d'instruction, d'annulation et de réformation sur son subordonné. Tout ceci impose aux collectivités territoriales en cas de besoin d'un quelconque service dévolu à une entité déconcentrée de se rapprocher de celle-ci et non de s'arroger des pouvoirs qui ne sont pas les leurs. Pour mieux illustrer cela, nous pouvons prendre l'exemple d'une collectivité territoriale qui approuve elle-même ses propres actes, d'un maire qui autorise une marche, ou même d'une assemblée délibérante qui prend des mesures de polices à la place du maire... Nous voyons que c'est une chose impossible et par conséquent les autorités décentralisées doivent respecter les compétences des entités déconcentrées. A notre avis, c'est encore là une parfaite solution pour ces deux Etats de mettre en œuvre cette technique de déconcentration car pour certains services et décisions, il serait mieux pour ces deux Etats de les assumer au niveau local. C'est pourquoi, il est important de préciser pour finir cette partie que ces limites nous ne les prenons pas comme un rapport conflictuel entre autorités décentralisées et déconcentrées mais comme une impossibilité pour les premières à empiéter sur le domaine des dernières. Rapprocher l'administration des administrés nous ne pouvons qu'encourager une telle technique, car cela ne fera qu'apporter à la population périphérique, un soulagement en terme de temps, de frais pour le traitement des dossiers et encore moins d'effets discriminatoires. En plus de cela, il y a une interdiction de tutelle entre collectivités territoriales.

B. L'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

Dans le but de protéger la libre administration des collectivités territoriales de l'organisation de ces deux Etats, il a été institué une règle de l'interdiction de tutelle. En réalité, l'Etat est le seul habilité à exercer un contrôle. Les collectivités territoriales en question sont placées sur « un même pied d'égalité face à l'Etat qu'elles soient de même niveau territorial, ou situées à des niveaux différents »¹¹⁷. C'est dire que l'absence de tutelle entre collectivités territoriales est fondamentale. Nous trouverons absurde que ces deux Etats puissent aménager la tutelle qu'ils exerçaient de sorte à la rendre moins contraignante et accepter qu'une collectivité territoriale contrôle une autre. Ce serait là, permettre à ce qu'une collectivité porte atteinte ou limite la

¹¹⁷ Voir le fil d'ariane Fiche thématique, Peut-il exister une tutelle d'une collectivité locale sur une autre, dernière modification du 28 janvier 2021.

liberté d'administration de l'autre. C'est pourquoi ce principe constitutionnel de non-tutelle¹¹⁸ frappe d'incapacité juridique les collectivités territoriales de ces deux Etats au respect du principe d'égalité et les condamne à tout acte de contrainte susceptible d'être exercé par une collectivité territoriale sur une autre¹¹⁹. C'est ainsi que le juge constitutionnel français a pu veiller dans une de ses décisions¹²⁰ à ce que le respect de l'égalité devant les délibérations des assemblées locales ne soit pas altéré par l'institution d'une quelconque forme de tutelle. Saisi en l'occurrence de la conformité constitutionnelle d'une disposition qui donne à la collectivité territoriale de la Polynésie Française des pouvoirs d'autorisation en matière de gestion d'eau dans les communes où il n'existe pas de service d'assainissement. Il sollicite en effet, des autorités locales le soin d'assurer le respect du principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. En clair, le principe de non-tutelle en tant que « principe sentinelle donne assistance constitutionnelle au principe d'égalité entre les collectivités territoriales dont il rétablit la protection »¹²¹. Cette interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre s'inscrit en réalité dans la logique d'affirmer l'autonomie du pouvoir local. Même si dans les faits, la tutelle est beaucoup moins importante que peut laisser penser la lecture. Ce contrôle se présente à la fois comme anachronique et incompatible¹²² avec la nouvelle conception de la décentralisation telle que posée dans les deux Etats. Bien qu'imparfaite, cette interdiction de tutelle a une signification symbolique d'une grande importance. C'est pourquoi, nous pensons que c'est une bonne option de supprimer toutes possibilités de contrôle d'une collectivité territoriale sur une autre. Sinon si cela avait été instauré, celle qui serait habilitée à contrôler se croirait être la cheffe alors qu'ici seul l'Etat central l'est. Donc le seul à pouvoir poser des limites aux collectivités territoriales, à les contrôler et non une collectivité sur une autre. De plus, les collectivités décentralisées qui vont

¹¹⁸ Cette interdiction de tutelle est définie à l'article 15 du CGCT de 2013 qui dispose que « Les collectivités locales sont d'égale dignité. Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre ». De plus l'article 279 al 1 dudit code rajoute que « Les transferts de compétences prévus par la présente loi ne peuvent autoriser une collectivité locale à établir ou à exercer une tutelle sur une autre ». Cette disposition trouve son équivalence à l'article 72-5 de la constitution de 2003 Française qui dispose « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Voir aussi l'article L.1111-3 du CGCT en France qui dispose que « la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à exercer une telle sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ». Cette interdiction de tutelle est présente en France, dès les premières lois de décentralisations notamment celle du 7 janvier 1983.

¹¹⁹ <https://www.millenaire3.com/ressources/le-principe-d-egalite-entre-les-collectivites-territoriales>

¹²⁰ Décision du CC n°2004-490 du 12 février 2004

¹²¹ <https://www.millenaire3.com,> précité

¹²² Jacqueline. Montain-DOMENACH, Droit des collectivités territoriales, Presses Universitaires de Grenoble, 1997, p. 32

subir à la fois, la tutelle de l'Etat et celle des autres qui leur sont supérieures seront plus confrontées à des problèmes de développement. Après avoir mis l'accent sur quelques points de similitudes dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats, faisons de même pour quelques différences.

Chapitre II : Les différences dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats

Seules seront traitées dans cette partie les divergences liées au nombre, au statut des collectivités territoriales et leurs compétences (section I) en plus du retard noté dans l'organisation territoriale locale du Sénégal comparée à la France (section II).

Section I : Une différence tenant au statut, au nombre des collectivités territoriales et à leurs compétences

La comparaison de l'organisation territoriale locale de ces deux Etats, nous a permis de relever une différence de nombre et de statut eu égard des collectivités territoriales (paragraphe I) en plus de celle relative à leurs compétences (paragraphe II).

Paragraphe I : Deux Etats présentant des collectivités territoriales de nombre et de statut différents

Dans cette partie la différence fondée sur le nombre, nous conduira à mettre l'accent sur l'existence en France de trois ordres de collectivités territoriales à la différence du Sénégal (A), avant d'illustrer celle liée au statut de celles-ci (B).

A. L'existence en France de trois ordres de collectivités territoriales à la différence du Sénégal

Les collectivités territoriales sont définies comme étant des structures administratives distinctes de l'administration de l'Etat. Elles ont pour mission la prise en charge des intérêts de la population d'un territoire précis et sont également dotées de compétences propres. Celles-ci leurs sont confiées par le législateur¹²³. Néanmoins, elles ne constituent pas des Etats dans l'Etat. D'où, elles ne détiennent pas de souveraineté et ne peuvent pas se doter, de leur seule initiative, de compétences ou d'organes nouveaux¹²⁴. De ce fait, la comparaison de

¹²³ Au regard des articles 67 et 76 de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 relatifs au domaine de la loi et du règlement, il apparaît clairement que « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources » relève du domaine de la loi. En France, ces mêmes dispositions apparaissent à l'article 34 de la constitution du 03 juin 1958.

¹²⁴ Jean-Luc BŒUF et Manuela MAGNAN, Les collectivités territoriales et la décentralisation, La documentation française, Paris, 2008, p.7

l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires nous a permis de relever un nombre plus important d'ordres de collectivités territoriales en France où les communes¹²⁵ et les départements¹²⁶ sont considérés comme anciennes à côté des régions¹²⁷ plus récentes. A ce titre, l'article 72-1 de la Constitution Française de 2003 dispose que « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions... ». Trois ordres de collectivités territoriales apparaissent ainsi à travers la lecture de cette disposition. Par contre au Sénégal, le code général des collectivités territoriales de 2013 précise à son article premier que « Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont le département et la commune ». La confrontation de ces deux dispositions nous permet de relever une collectivité territoriale de plus dans l'organisation territoriale locale Française qu'est la région. C'est pourquoi il est important à nos yeux de préciser le processus par lequel le Sénégal en est arrivé à deux ordres car dans le passé la région était bel et bien une collectivité territoriale. Sur ce, rappelons que la création de la commune au Sénégal date de l'époque coloniale avec la mise en place par le colon des quatre communes¹²⁸ dites de plein exercice dont le statut¹²⁹ a connu une évolution au fil du temps. Cette commune

¹²⁵ Les communes constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la France. Elles ont succédé en 1789 aux anciennes paroisses. Le maire, qui est élu par le conseil municipal, est à la fois un représentant de l'État dans la commune (il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative) et le détenteur du pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal). En 2016, leur regroupement au sein de « communes nouvelles », initié à compter de 2010 et encouragé par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes, a permis de ramener leur nombre sous la barre symbolique des 36 000 communes. Voir Fiche de synthèse : L'organisation territoriale de la France - Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale - Assemblée nationale, 25/02/2021

¹²⁶ Les départements ont été créés également en 1789. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet) et ce n'est qu'en 1871 qu'ils sont devenus des collectivités territoriales. En application de la loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral, leurs assemblées délibérantes ont, à compter des élections de mars 2015, pris la dénomination de « conseils départementaux » (au lieu de « conseils généraux »). Les électeurs de chaque canton élisent désormais deux membres de sexe opposé, se présentant en binôme de candidats. Les conseils départementaux se renouvellent intégralement tous les six ans. Voir Fiche de synthèse précitée.

¹²⁷ Les régions sont de création plus récente. Elles constituaient, dans les années 1960, de simples établissements publics, circonscriptions d'action régionale destinées à donner davantage de cohérence à la politique de l'État, à un échelon supérieur à celui du département. La loi du 2 mars 1982 leur a reconnu le statut de collectivité territoriale mais ce n'est qu'en 1986 qu'a eu lieu la première élection des conseils régionaux au suffrage universel. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a regroupé certaines régions, leur nombre total passant ainsi de 21 à 12 (hors Corse, collectivité à statut particulier). Voir Fiche de synthèse précitée.

¹²⁸ Ces communes étaient : celles de Saint-Louis et de Gorée créées le décret du 10 Aout 1872. Puis c'est au tour de Rufisque et de Dakar respectivement par le décret du 12 juin 1880 et le décret du 17 juin 1887.

¹²⁹ Ces communes dites de plein exercice sont inspirées directement du modèle de la commune française. Toutefois, La loi du 18 novembre 1955 portant réorganisation municipale en AOF marque une étape décisive dans

pour laquelle « l'état civil »¹³⁰ est clairement établi constitue « le premier niveau de l'administration publique et le premier échelon de proximité »¹³¹. Parallèlement à ces communes, d'autres dites mixtes¹³² étaient également créées par l'Etat Sénégalais après l'indépendance. C'est avec la loi n°72-25 du 19 avril 1972 que notre pays avait créé les communautés rurales portant ainsi le nombre à deux échelons de collectivités territoriales. Toujours dans ce processus de décentralisation, l'année 1996 fut décisive avec les lois n° 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales dont la première a procédé à l'érection de la région en collectivité locale. Delà, il convient de préciser que l'une des raisons de cette réforme était liée au phénomène du mimétisme de nos pouvoirs publics de rapprocher l'organisation administrative Sénégalaise de celle Française qui depuis 1982 avait élevé les régions au rang de collectivités locales. C'était là une manière d'offrir à travers ce rapprochement plus « d'opportunités de coopération aux régions Sénégalaises avec leurs homologues Françaises dans le domaine institutionnel et du développement local »¹³³. Les autres raisons étaient relatives à la « nécessité de combler un vide en matière de coordination des actions entre l'Etat et les collectivités de base qu'étaient les communes et les communautés rurales »¹³⁴. D'ailleurs la lecture de l'exposé des motifs de la loi 96-06 du 22 mars 1996¹³⁵ portant Code des collectivités locales témoigne de cela. Toujours dans le cadre des objectifs visés, il y a lieu de souligner les deux impératifs qui étaient recherchés à savoir « l'accélération

le processus de décentralisation en réorganisant les quatre premières communes en des « communes de moyen exercice » dont le maire est un fonctionnaire nommé et le conseil municipal élu. Elles sont aujourd'hui toutes de plein exercice administrées par un maire élu assisté d'un conseil municipal également élu.

¹³⁰ Jacques. MOREAU, Code général des collectivités locales, 2007, 5^e édition, LexisNexis Litec, Oct. 2006, p.139.

¹³¹ Jean-Claude DOUENCE, Code général des collectivités locales, 2008, 11^e édition, Dalloz, p. 405.

¹³² Parallèlement aux communes de plein exercice d'autres dites mixtes étaient aussi créées. Il s'agissait notamment des communes suivantes : Thiès, Louga et Tivaoune en (1904) ; Ziguinchor en (1907) ; Mekhe en (1911), Fatick, Foundiougne et Kaolack en (1917) ; Diourbel en (1918) ; Kébémér et Khombolé en (1925) ; Bambey, Mbour et Gossas en (1926). Au début c'est seulement les villes qui se situaient sur les régions côtières qui étaient instituées en communes mixtes, mais ces dispositions sont par la suite étendues à l'ensemble des colonies de l'AOF en 1929. Concernant leurs organes représentatifs, ces communes avaient un Administrateur-Maire (le chef de la circonscription) et une commission municipale dont les membres étaient nommés. Cependant, un décret avait été pris le 4 décembre 1920 pour réorganiser ces communes mixtes et rendre l'institution plus démocratique. Désormais, les membres de la commission municipale pouvaient être soit nommés, si la commune mixte était classée au 1er degré, soit élus au suffrage restreint, si la commune mixte était classée au 2^{ème} degré, soit élus au suffrage universel, si la commune mixte était classée au 3^{ème} degré. Mais dans tous les cas, l'administration était confiée à un administrateur-maire. Source tirée sur <http://www.google.com>

¹³³ Babacar. FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, 2017, p.25

¹³⁴ Ibid, p.24

¹³⁵ Dans l'exposé des motifs de cette loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, il est mentionné ceci : « Il est temps de mieux répondre à l'exigence du développement économique et social en créant entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base des structures intermédiaires, les régions destinées à servir de cadre de programmation du développement économique, social ou culturel, et ou puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités ».

du développement du pays »¹³⁶ et « le rapprochement des décisions à la base »¹³⁷. Pour terminer, cette réforme consacrait « un mouvement décentralisateur plus abouti par un accroissement des responsabilités des collectivités locales, de nouveaux transferts de compétences du pouvoir central à leur profit et la suppression de l'approbation a priori, substituée par un contrôle a posteriori »¹³⁸. Quelque part également on pourrait même se permettre de penser que cette réforme a été engagée dans le sens d'apaiser les tensions compte tenu des mouvements revendicatifs d'indépendance notés en Casamance. Notre pays se voit ainsi doter d'une architecture institutionnelle décentralisée reposant sur trois échelons que sont: la région¹³⁹, la commune¹⁴⁰ et la communauté rurale¹⁴¹. Au regard de tout ce qui précède, nous voyons clairement le rôle important assigné à la région qui selon notre avis ne devait pas être supprimée. En réalité, le département qui a été érigé en collectivité territoriale en son remplacement par loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Acte III de la décentralisation n'a toujours pas fait mieux. D'où certains les qualifient même de « cimetières morts ». Cette dernière réforme ayant procédé à la départementalisation et à la communalisation intégrale, a été engagée dans le but de corriger les réformes précédentes car notre décentralisation se trouvait toujours confrontée à des limites qui ne permettaient pas aux collectivités locales « d'impulser une dynamique véritable, porteuse de développement local »¹⁴². C'est pourquoi, il fallait donc agir de la part de nos autorités afin de trouver une meilleure solution. En ce sens, l'Acte III de la décentralisation se fixe comme objectif de « corriger ces déficiences et produire simultanément des progrès

¹³⁶ Ibid

¹³⁷ Ibid

¹³⁸ Babacar. FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.25

¹³⁹ En tant que collectivité locale nouvellement créée, la région est administrée par un conseil régional dirigé par un président, en l'occurrence le Président du Conseil régional. Le Conseil régional est composé de conseillers et des conseillères régionaux élus au suffrage universel direct, conformément au code électoral, pour un mandat de 5ans. Le conseil élit, en son sein, un bureau composé d'un président, de deux vices présidents, et de deux secrétaires élus pour le même mandat. Les membres du bureau, en raison des responsabilités qui leur sont dévolues, doivent savoir lire et écrire. Après le président et les membres du bureau dans l'ordre de leur élection, les conseillers régionaux élection, les conseillers régionaux prennent rang dans l'ordre du tableau. Le conseil régional, par ses délibérations, règle l'ensemble des affaires de la région. Il vote le budget et les comptes administratifs.

¹⁴⁰ L'organisation et le fonctionnement des communes n'ont pas changé avec cette réforme, seulement les conseillers municipaux représentant les organisations socioéconomiques ont été supprimés. Maintenant le conseil Municipal est essentiellement composé de conseillers élus au suffrage universel direct. Sur le plan financier, les règles n'ont pas grandement varié.

¹⁴¹ La réforme a modifié la composition du Conseil rural qui ne compte désormais que des conseillers élus au suffrage universel direct, les conseillers représentant les organisations socioéconomiques étant supprimés. En dépit de quelques petits changements, les règles financières sont restées quasiment les mêmes. Voir pour cela Babacar. FAYE, op.cit., p.26

¹⁴² Babacar.FAYE, La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, op.cit., p.26

significatif à l'échelle nationale et un développement local harmonieux »¹⁴³. Alors, force est de constater que la région n'est plus un ordre de collectivité territoriale au Sénégal à la différence de la France. Delà, nous pensons que c'est mal réfléchi si c'était pour se détacher un peu de la France. De plus, la région en tant que circonscription administration suppose l'absence de personnalité juridique et par conséquent, pas de possibilité pour nouer des relations de coopération dans l'ordre international comme dans celui interne. Pourtant cela pourrait beaucoup nous apporter. D'ailleurs, cette suppression de la région en tant que collectivité territoriale a été dénoncée par les membres de l'Association des régions du Sénégal qui pensent que c'est « une réforme neutre » qui « n'est engagée contre personne ». Pour eux elle a été faite en termes de proclamation, par le président de la République. En ce sens, ils la présentent comme un règlement de comptes politiques ou des réflexes de conservation du pouvoir sur la base de réformes. En dehors de cette différence de nombre qui nous a permis de contester quelque part la suppression de la région en tant que collectivité territoriale au Sénégal, il existe également une absence d'uniformité sur le statut des collectivités territoriales si l'on compare ces deux Etats de décentralisation simple.

B. Des collectivités territoriales présentant en France des statuts différents comparés au Sénégal

Tout d'abord, il convient de préciser qu'au Sénégal, il existe un statut uniforme pour toutes les collectivités territoriales sans aucune distinction que ce soit même si comme certains le pensent les villes auraient un statut particulier. D'ailleurs, la loi¹⁴⁴ est claire la dessus surtout qu'aucune collectivité territoriale ne peut s'accorder un statut particulier. Mais c'est l'Etat qui y procède à travers une loi et pour le moment, au Sénégal celle-ci ne fait point de différenciation de statut entre les collectivités territoriales. A vrai dire, ce n'est pas du tout gratuit si un Etat comme la France à accorder ce statut particulier à certaines de ses collectivités territoriales. Il y a toujours une raison qui justifie la prise d'une telle mesure. C'est pourquoi, il nous semble que l'Etat Sénégalais à opter pour ce choix juste pour ne pas donner à une entité plus de droits qu'il ne saurait en faire pour une autre. Cela vise également à éviter que certaines collectivités territoriales bénéficiaires de ce statut à se croire supérieures aux autres. Une situation qui instaurerait la discrimination alors qu'elles sont toutes du Sénégal. Concernant la France,

¹⁴³ Cf. exposé des motifs de la loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant réforme de l'Acte III de la décentralisation au Sénégal.

¹⁴⁴ L'article 167 al 4 de CGCT précise que : « La ville a le statut de commune »

l'uniformité du statut était également de rigueur au début. Mais présentement en métropole comme en outre-mer il existe des collectivités territoriales qui jouissent de ce statut particulier.

En métropole « Paris, Lyon et Marseille ont un statut particulier »¹⁴⁵. Ces villes sont en effet divisées en arrondissements, qui élisent des conseils et des maires d'arrondissement. De surcroît, Paris présente le double statut de commune et de département, deux échelons devant toutefois fusionner au sein d'une nouvelle collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Ville de Paris », au 1 janvier 2019, en application de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Par ailleurs, l'essentiel du pouvoir de police est placé entre « les mains du préfet de police, et non du maire »¹⁴⁶. De manière analogue depuis 2015, la « métropole de Lyon » bénéficie du même statut, s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et dans les anciennes limites territoriales de cette dernière au département du Rhône. Ces collectivités territoriales métropolitaines bénéficient aussi de régimes inédits (en l'occurrence le principe de l'expérimentation locale législative et réglementaire)¹⁴⁷ de nature à fragiliser un peu plus le principe sacro-saint de l'universalité. De plus, des règles pour partie dérogatoires au droit commun s'appliquent à l'Île-de-France, à l'Alsace et en Moselle pour des raisons historiques.

Nous avons en dehors des trois premières communes, la Corse¹⁴⁸ qui est rattachée à la France par le traité de Versailles de 1768. Elle a pendant plus de deux siècles été administrée dans les mêmes conditions que les autres parties du territoire national. Constituée de deux départements en 1793 puis d'un seul à partir de 1811, elle a été à nouveau divisée en deux départements en 1975 et simultanément érigée en région. C'est en effet la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant

¹⁴⁵ Voir Fiche de synthèse : L'organisation territoriale de la France - Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale - Assemblée nationale, 25/02/2021

¹⁴⁶ La concrétisation du projet de police municipale annoncé par la Ville de Paris dès 2019 nécessitait le vote d'une loi par le parlement. Promulguée le 25 mai 2021, cette loi ne concerne pas seulement la police municipale, mais plus généralement les polices municipales. Cette police municipale de 5000 agents a pour mission d'assurer la tranquillité publique, les incivilités, combattre les nuisances sonores et les dépôts sauvages d'ordures.

¹⁴⁷ L'Art 72 al 4 de la Constitution française dispose que : « Dans les conditions prévues par la loi organique et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnelle garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitées, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». J.O.R.F du 22 mars 2003, p.5568

¹⁴⁸ Les revendications locales vers plus d'autonomie ou en faveur de l'indépendance ont avivé le souhait de doter la Corse d'un statut spécifique. C'est dans ce sens qu'elle est devenue une région métropolitaine avant les autres par la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse, complétée par celle du 30 juillet 1982 relative aux compétences. D'autres revendications nouvelles sont aussi notées en s'appuyant sur les exemples de régions insulaires d'autres pays d'Europe qui bénéficient d'un statut d'autonomie (Sardaigne, Sicile, Baléares, Canaries et Madère).Elles ont abouti avec la promulgation de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC), qui a fait de la Corse une collectivité territoriale à statut particulier. Si celle-ci n'est donc plus une véritable région, s'y applique malgré, hors disposition spécifique, le droit applicable aux régions. Source tirée de <https://www.vie-public.fr/fiches/20150-quel-est-le-statut-de-la-corse>

statut particulier de la région de Corse qui l'a dotée pour la première fois, d'un statut distinct de celui des autres régions. Cette loi a été remplacée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, puis par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse bénéficie d'une organisation institutionnelle spécifique, permettant une plus grande autonomie de gestion. La collectivité territoriale de Corse a des compétences élargies dans certains domaines, notamment dans celui de la protection du patrimoine culturel. Ces trois lois ont été en réalité déferées à la censure du Conseil constitutionnel. La première a été déclarée non contraire à la Constitution par décision n° 82-138 DC du 25 février 1982. Mais par décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 et n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, le Conseil a déclaré non conformes à la Constitution plusieurs dispositions importantes des lois de 1991 et de 2002. Il ressort de ces trois décisions du conseil constitutionnel des idées essentielles¹⁴⁹. Ici, nous pensons que les juges ont bien fait de censurer ces dites lois car accepter que ces habitants se réclament peuple c'est reconnaître cette entité locale comme indépendante. Seule la population Française dans son ensemble pourrait être appelée « le peuple Français » dont la Corse. Donc, nous comprenons que l'idée de peuple se rattache à un Etat ce que la Corse n'est pas mais que la France si. Ainsi en application de la loi du 7 août 2015 NOTRe, elle deviendra le 1 janvier 2018 une collectivité unique, fusionnant l'actuelle collectivité territoriale de Corse et les départements de Corse du Sud et de Haute-Corse.

¹⁴⁹ La Corse est une collectivité territoriale spécifique et elle fait partie intégrante de la République Française.

Les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe¹⁵⁰, « la Martinique, la Guyane »¹⁵¹, la Réunion¹⁵² et Mayotte¹⁵³ sont soumis en vertu de l'article 73 de la Constitution au régime d'assimilation législative selon lequel le régime de droit commun leur est applicable. Ils exercent les compétences de droit commun des départements et des régions, mais ils sont également associés aux négociations internationales et disposent d'un pouvoir de proposition plus important. En 2011, Mayotte est devenue le cinquième département d'outre-mer doté du statut de collectivité unique exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. En 2016, la Martinique et la Guyane sont également devenues des collectivités uniques. En revanche, les collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française) et la Nouvelle-Calédonie

¹⁵⁰ En Guadeloupe, Felix Rodés rédacteur du journal le progrès social qui deviendra nationalisme réaffirme malgré son positionnement radical le refus d'une indépendance. « Nous avons d'autre part l'absolue certitude que personne en Guadeloupe n'est capable de nourrir une telle pensée, car notre attachement à la France est une donnée enracinée dans le fond même de nos cœurs et on ne le sait que trop : Français nous sommes, Français nous voulons mourir. Même écho en Martinique dans les déclarations d'Aimé Césaire, qui continue de refuser comme au lendemain du régime Vichy tout idée d'indépendance martiniquaise : les Antilles ne sont pas des terres de violence, ce ne sont pas des terres de ruptures. Ce qu'elles demandent, mais alors passionnément, c'est qu'à leur attachement il ne soit pas répondu par l'indifférence, c'est qu'à leur angoisse il ne soit pas répondu par le silence et que leur fidélité n'apparaisse pas au gouvernement comme le signe qu'on peut les négliger impunément » tiré de l'article de Jacques Dumont, La quête de l'égalité aux Antilles : la départementalisation et les manifestations des années 1950, publié dans le Mouvement social 2010/1(n°230) pages 79 à 98. La Guadeloupe est à la fois département et région d'outre-mer.

¹⁵¹ Il faut noter qu' « en mars 2000, Jacques Chirac, président de la République Française, déclare en Martinique : Les statuts uniformes ont vécu et chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure ». C'est pourquoi « à la suite du mouvement social de février-mars 2009 dans les DOM, les états généraux d'outre-mer relancent le débat institutionnel. En 2010, de nouvelles consultations ont lieu, en Martinique et en Guyane. Le 10 janvier, les électeurs rejettent la transformation en collectivité d'outre-mer, mais ils approuvent, le 24 janvier, la création d'une collectivité unique. Prenant acte de ces résultats, la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique crée ces deux nouvelles collectivités et leurs institutions : l'Assemblée de Guyane et l'Assemblée de Martinique. Ces collectivités sont régies par une septième partie du code général des collectivités territoriales créée par la même loi. Après des élections territoriales organisées en décembre 2015, en même temps que les élections régionales, ces deux collectivités territoriales uniques sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016. Source tirée de <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19622-outre-mer-des-statuts-de-plus-en-plus-differencies>.

¹⁵² La Réunion est un département et une région d'outre-mer, relevant de l'article 73 de la Constitution. Le projet de bi-départementalisation lancé à la fin des années 1990, visant à faire du sud de La Réunion le deuxième département de l'île, fut rejeté aussi bien par le conseil régional que par le conseil général au cours des séances des 17 et 18 mars 2000. Source tirée de <http://www.senat.fr/rap/r19-713/r19-7131.html>

¹⁵³ Mayotte est devenue française en 1841. Cinq années plus tard, l'ordonnance royale du 9 décembre 1846 abolit l'esclavage dans cet archipel qui avait naguère connu les razzias malgaches. Ainsi, dès les premières années, l'appartenance à la France est devenue synonyme de liberté pour la très grande majorité des Mahorais. Au moment où la plupart des collectivités d'outre-mer aspirent à plus d'autonomie, l'île au lagon aspire à un rapprochement avec le droit métropolitain car la France apparaît comme une puissance porteuse de paix et de liberté. C'est pour cette raison que Mayotte exprime depuis plus de 160 ans un attachement indéfectible à la France. Depuis 1958, la départementalisation est revendiquée comme le moyen d'ancrer le plus solidement possible Mayotte au sein de la République française. Mayotte est devenue un DOM en 2011. La Constitution révisée en 2003 a permis aux collectivités d'outre-mer d'évoluer vers le statut départemental après consultation des électeurs concernés. À Mayotte, le référendum du 29 mars 2009 s'est conclu par une très large majorité de votes favorables. Cette évolution a été consacrée par la loi organique du 3 août 2009 relative à la départementalisation de Mayotte. Source tirée de <https://www.senat.fr/rap/r08-115/r08-1151.html> sur « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités ».

sont soumises au principe de spécialité législative, régi respectivement par les articles 74 et 77 de la Constitution. En réalité, c'est une loi organique qui définit le statut de chaque collectivité et énumère les lois applicables. Les caractères physiques et politiques des territoires induiront en effet la reconnaissance d'une spécificité territoriale en matière normative à partir du XVIII^e siècle, qui permettra dans les colonies de couvrir un système d'exploitation, esclavagiste d'abord, d'hommes libres devenus « sujets » ensuite¹⁵⁴. En ce sens que leur organisation particulière prévue aux 74 et 74-1 de la Constitution Française de 1958 justifie que leurs Assemblées territoriales disposent de compétences leur permettant d'intervenir dans le domaine de la loi. Il s'agit d'un partage du domaine législatif et non un partage du pouvoir législatif. De plus, en vertu du principe de spécialité législative, les lois ne sont applicables que si elles le prévoient expressément. C'est pourquoi, même si le juge constitutionnel¹⁵⁵ a accordé une autonomie statutaire poussée à la Polynésie, il se montre très exigeant concernant l'application uniforme des libertés publiques en sanctionnant toute atteinte à celles-ci. Ces droits sont constitutionnellement garantis et donc l'inviolabilité ne peut rester sans être sanctionnée. Ceci nous permet de dire que l'autonomie de la Polynésie ne peut aller au-delà de ces dits droits. La Nouvelle-Calédonie qui n'est plus un territoire d'outre-mer depuis 1999 semble aujourd'hui déterminée en raison de l'intervention de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998. C'est ce que le Professeur Olivier GOHIN exprime à travers les « lois de pays contournant l'autonomie administrative et préparant l'indépendance politique »¹⁵⁶. Au regard des articles 76 et 77 de la Constitution, elle bénéficie d'un transfert de compétences de capacité législative à son congrès en provenance de la métropole. Désormais à l'instar des systèmes Espagnol et Italien, ce congrès va voter les lois que le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie qualifie d'actes législatifs¹⁵⁷ devant être promulgués pour leur existence¹⁵⁸. C'est pourquoi, aujourd'hui en France la loi n'est pas l'expression de la volonté générale et du coup, les dispositions de l'article 6 la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (reprises par l'article 1 de la Constitution française de 1958) à savoir « l'égalité de tous devant la loi indépendamment de l'origine, de la race ou de la religion » semble être remises en cause. De même que l'article 3

¹⁵⁴ Maurice. BOURJOL, *Réflexions sur le pouvoir d'Etat et le pouvoir local - Contribution à l'étude du pouvoir réglementaire autonome*, p 268, tome 1, Cours D.E.A. 1982-83, Faculté de droit de Tours. cf. aussi P. FAUCHON qui montre que le souci des colons d'"éviter que les réformes édictées pour la métropole puissent bénéficier aux colonies se heurtait à l'opiniâtreté de l'abbé Grégoire dans sa défense des gens de couleur, dans *L'abbé Grégoire, le prêtre - citoyen*", p. 46, Editions de la Nouvelle République, 1989

¹⁵⁵ Décision du Cc 13 avril 1996

¹⁵⁶ Propos d'Olivier GOHIN tirés des *Annales-publiques*, Groupe ISP-Droit public, La France, République indivisible ?, sur <http://www.prepa-isp.fr>, 2006, p.4

¹⁵⁷ Décision du TA de la Nouvelle-Calédonie du 2 mars 2000, M.Bensimon

¹⁵⁸ CE 12 janvier 2005 Congrès de la Nouvelle-Calédonie

alinéa 2 de ladite Constitution qui énonce : « Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »¹⁵⁹. L'égalité se trouve ainsi affecter et il est aussi envisagé un transfert de compétences au profit de cette collectivité pour les vingt prochaines années de sorte que l'Etat métropolitain ne puisse uniquement gérer (la justice, le maintien de l'ordre, l'économie, la diplomatie...). Cette situation traduirait l'émergence d'un territoire à « souveraineté partagée ». D'où cela impliquerait la transformation de la forme unitaire de l'Etat Français à une forme composée. En réalité, c'est dans les systèmes fédéraux que l'on constate ce partage de souveraineté. Ce serait donc rapide à notre sens de voir cet Etat de décentralisation simple qui n'a toujours pas atteint le niveau d'Etat régional, passer à un système fédéral. Alors, nous pensons qu'il serait mieux d'y aller étape par étape et pourquoi pas expérimenter d'abord le modèle régional pour voir s'il sera efficace ou non. En cela s'ajoute le fait que la Nouvelle-Calédonie¹⁶⁰ peut entretenir des relations avec des organisations internationales et conclure des accords avec les pays de la zone pacifique dans ses domaines de compétences. C'est là, une situation très particulière pour cette collectivité territoriale « susceptible de devenir un Etat souverain »¹⁶¹ selon le Professeur François LUCHAIRE. En clair, il s'agit pour cet auteur d'un partage de la souveraineté et non d'un pays à souveraineté partagé dans la mesure où seul l'Etat Français est souverain. La Polynésie¹⁶² bénéficie désormais d'un statut équivalent avec la loi organique du 27 février 2004 et dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution par l'instauration d'un régime d'expérimentation législative et réglementaire en plus également de

¹⁵⁹ On pourrait pour illustrer cela citer la remise en cause du principe universel du droit de vote car il est exigé une résidence d'une durée de 20 sur le territoire pour participer à la consultation d'autodétermination et de 10 à la date de l'élection pour participer aux élections provinciales. C'est la une sorte de citoyenne calédonienne, reposant sur le peuple calédonien et qui se juxtapose à celle européenne issue du traité de Maastricht et à la nationalité française posée. Il en est de même en ce qui concerne le droit au travail compte tenu de la préférence locale accordée aux habitants du territoire rompant le principe constitutionnel d'égalité. Ceci aurait été annulé par le juge administratif dans d'autres circonstances comme ce fut le cas dans la décision du TA Marseille, 7 avril 1998, Préfet des Bouches-du-Rhône et autres.

¹⁶⁰ La Nouvelle-Calédonie a connu de nombreux statuts différents : colonie française jusqu'en 1946, territoire d'outre-mer jusqu'en 1999 et enfin collectivité "à statut particulier" d'outre-mer. Le statut actuel découle des accords de Matignon, signés le 26 juin 1988, qui ont créé trois provinces semi-autonomes. En 1998, l'accord de Nouméa définit pour "vingt ans l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation". Le territoire bénéficie d'un début d'autonomie politique. Lors du référendum d'autodétermination du 4 novembre 2018, la population s'est prononcée contre l'indépendance et la pleine souveraineté du territoire et 56,4% des électeurs ont voté non à l'indépendance contre 43,6% ont voté oui. Le non à l'indépendance l'ayant emporté, la consultation par référendum pourra être renouvelée deux fois jusqu'en 2022. Tirer de <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19622-outre-mer-des-statuts-de-plus-en-plus-differencies>

¹⁶¹ Propos de François. LUCHAIRE, tirés des Annales-publiques, précitées.

¹⁶² Le statut de la Polynésie française bénéficie d'une organisation différente de celle du droit commun, proche d'un parlementarisme d'assemblée. Le président de la Polynésie dirige l'action du gouvernement de la Polynésie (7 à 10 ministres) et de l'administration, il promulgue les "lois du pays". L'Assemblée de Polynésie est élue au suffrage universel direct tous les cinq ans. Malgré une organisation institutionnelle originale, la Polynésie ne bénéficie pas d'une autonomie politique mais d'une autonomie administrative. Source tirée de <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19622-outre-mer-des-statuts-de-plus-en-plus-differencies>.

la souveraineté partagée. Cette situation a eu comme conséquence de permettre aux autorités de la Polynésie Française de modifier ou d'abroger dans les matières relevant de leurs compétences au moment de l'entrée en vigueur de la loi organique, les lois, les ordonnances et décrets intervenus avant. L'Assemblée de la Polynésie adopte en ce sens des actes dénommés « lois du pays » dans 17 matières parmi lesquelles nous avons (le droit civil, les principes fondamentaux des obligations commerciales, impôts, droit du travail, droit de l'urbanisme...). A l'instar des autorités Calédoniennes, celles polynésiennes peuvent disposer de représentations auprès de tout Etat, de tout organisme international plus précisément du pacifique¹⁶³. Dans le domaine de l'emploi, les autorités de cette collectivité peuvent prendre des mesures favorisant notamment l'accès aux emplois du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire, d'une durée suffisante de mariage, de concubinage, ou de pacte civile de solidarité avec ces derniers. A égalité de mérites de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Polynésie Française et des communes. Notons que ces lois sont susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat dans les huit jours de leur adoption¹⁶⁴. Toutefois, il faut signaler que le juge constitutionnel¹⁶⁵ veille au respect de ce principe d'organisation et n'hésite pas à annuler les dispositions législatives visant à rendre les actes locaux exécutoires sans transmission préalable au représentant de l'Etat. Tout ceci affecte en réalité l'universalité par l'émergence dans ces collectivités présentant des spécificités évidentes (éloignement du territoire métropolitain, insularité, cultures locales) des « lois du pays ». Ces collectivités disposent d'assemblées locales qui peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes. Le statut spécial accordé à certaines collectivités territoriales, a fait que le principe de l'unité soit affecté, là où celui de l'indivisibilité de la souveraineté demeure absolu et semble connaître quelques mutations en matière du territoire. Aujourd'hui, nous pensons qu'il est tant que le Sénégal s'inscrit sur cette lancée et accorde un statut spécial à certaines de ces collectivités territoriales. C'est le cas par exemple de la Casamance ou après autant d'années de conflits nos autorités peine toujours à trouver une solution définitive à cette crise. On ose ainsi espérer que donner à cette région un statut particulier serait une bonne chose. De même, certaines grandes villes comme Dakar, Thiès et autres doivent aussi bénéficier d'un statut particulier afin de mieux répondre aux besoins de leur population. A ce titre l'Etat pourrait peut-être les reconnaître un certain pouvoir fiscal, ou

¹⁶³ Voir pour cela les articles 15, 41 et 42 de la constitution Française

¹⁶⁴ La Décision du CE Section 1^{er} février 2006, Commune de Papara, M. Sandras

¹⁶⁵ Décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982

encore un pouvoir d'expérimentation. Ce statut uniforme constitue pour nous une limite au développement de certaines localités et la nécessité d'un statut particulier s'impose. Même si un éventuel risque pourrait découler des certaines manifestations des collectivités territoriales non bénéficiaires à vouloir à tout prix se voir accorder elles aussi ce statut. D'où nous disons qu'un statut n'est particulier que lorsque quelques collectivités territoriales en sont titulaires car si elles le sont toutes, il y aurait point de différenciation et ce statut devient encore commun. A moins qu'il soit attribué pour des raisons différentes. L'Etat Sénégalais en tant qu'entité suprême doit s'il le souhaite vraiment imposer cette différenciation de statut. En dehors de toutes ces différences que nous venons de voir, il existe également une autre fondée sur les compétences des collectivités territoriales.

Paragraphe II : Des compétences différemment attribuées aux collectivités territoriales en France et au Sénégal

Dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires de décentralisation simple que sont la France et le Sénégal, nous avons pu relever des différences dans l'attribution des compétences aux collectivités territoriales. Elles se rapportent d'une part à l'existence d'un champ commun et un champ séparé (A) et d'autre part à l'étendue de la CGC aux collectivités territoriales dans l'ordre interne de ces deux Etats unitaires (B).

A. L'existence d'un champ commun et d'un champ séparé dans les compétences attribuées aux collectivités territoriales

Distinguons d'abord la compétence¹⁶⁶ des compétences. La première s'applique aussi bien pour une personne physique, une personne morale, une autorité administrative tout comme juridictionnelle. A vrai dire, lorsqu'on parle de compétences en rapport avec une collectivité publique, cela entraîne nécessairement de définir le domaine d'intervention de la collectivité et un pouvoir pour celle-ci de régir ce domaine. Cependant il ne s'agit guère d'un « pouvoir inconditionné d'autant plus qu'elle tient toujours sa compétence d'une loi »¹⁶⁷. C'est dire que

¹⁶⁶ En parlant de la compétence d'une personne, d'un agent, on fait référence à sa capacité juridique à agir, à prendre une décision susceptible de créer de créer des droits ou des obligations, à organiser un service. Cette idée d'aptitude dont on fait allusion est en effet présente dans la notion de compétence prise au pluriel, mais il faut y ajouter un autre élément : les compétences des collectivités territoriales visent objets, des matières, des domaines dans lesquels les collectivités peuvent intervenir. Un transfert de compétences peut aussi ne peut y avoir lieu mais une délégation des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Le cas échéant, les compétences relèvent non des collectivités territoriales mais de l'Etat, bien qu'elles soient exercées par des entités de base. De ce fait le législateur attribut à ces collectivités territoriales des responsabilités et pas des compétences. Dans ce cas, la compétence reste celle de l'Etat, mais les collectivités se voient reconnaître, une place, un rôle, certains pouvoirs. Jean-Marie PONTIER, L'Etat et les collectivités locales, La répartition des compétences, LGDJ, 1978.

¹⁶⁷ Jean-Marie PONTIER, La responsabilité locale, AJDA, p.223.

ce transfert est déterminé et encadré par la loi. Dans ces deux Etats, les collectivités territoriales disposent de compétences qui leur sont transférées par l'Etat pour gérer leurs affaires locales. Même si beaucoup se sont accordés pour dire que le critère d'affaires locales est « introuvable »¹⁶⁸ ou encore « la notion d'affaires locales n'a guère de signification »¹⁶⁹. Dans la manière dont ces compétences sont attribuées aux collectivités territoriales, nous constatons une différence si l'on compare la France et le Sénégal. Cette situation se traduit par le fait qu'il est reconnu à chaque ordre de collectivité territoriale Française un champ spécifique de compétences sans possibilité pour une autre d'y empiéter. Cela s'opère de la sorte :

Les régions exercent principalement leurs compétences dans les domaines relatifs au développement économique, aménagement du territoire, transports non urbains, gestion des lycées et la formation professionnelle.

Les départements exercent principalement leurs compétences dans les domaines relatifs à l'action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active) ; infrastructures (ports, aéroports, routes départementales) ; gestion des collèges et l'aide aux communes.

Les communes exercent leurs compétences dans les domaines relatifs à l'urbanisme, au logement, à l'environnement, à la gestion des écoles préélémentaires et élémentaires. Depuis la loi NOTRe, il y a un renforcement des compétences optionnelles et obligatoires transférées à la commune à la communauté des communes. Certaines d'entre elles mènent également une action diplomatique propre (jumelage entre villes, partenariats économiques entre régions...).

Toutefois, il n'est pas totalement exclu en France de constater un bloc de compétences que partagent les trois niveaux de collectivités territoriales. Les domaines concernés par ce bloc sont les suivants: sport, tourisme, culture, promotion des langues régionales, éducation populaire. Concernant ce dit bloc, la possibilité est alors donnée à une collectivité territoriale d'exercer le rôle de chef de file¹⁷⁰ en coordonnant l'action publique sur le territoire concerné.

¹⁶⁸ CHAPUISAT, Les affaires communales, A.J.D.A. 1976, p. 471, du même auteur, La notion d'affaires locales, L.G.D.J. 1972

¹⁶⁹ Yves. MENY, Centralisation - décentralisation dans le débat politique français, p. 28, L.G.D.J. 1974

¹⁷⁰ Cette technique a été prévue par la révision constitutionnelle de 2003 mais sera mise en œuvre par la loi du 27 janvier 2014 MAPTAM. Concernant la loi NOTRe du 7 août 2015, elle ne définit que des blocs de compétences pour chaque échelon territorial. Ceci dit que le chef de file ne peut concerner que les compétences partagées. A ce titre, la région voit son rôle de chef de file se confier ou se renforcer en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de protection de la biodiversité, de climat, de qualité de l'air et d'énergie, de développement économique, de soutien de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, d'organisation de l'inter-modalité et de complémentarité des modes de transports, de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le département l'est en matière d'action sociale et de développement social, de contribution à la

Si l'on en vient à l'attribution des compétences aux collectivités territoriales opérée par l'Etat Sénégalais. C'est notamment à travers le Livre II composé des Titres 1, 2 et 3 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁷¹ que le législateur entend régler cette question liée à la complexité du transfert de compétences de l'autorité centrale vers les autorités locales. De ce fait, l'Etat central au titre de l'organisation territorialisée de la République du Sénégal procédera au transfert de neuf¹⁷² domaines de compétences que vont partager à la fois les deux ordres de collectivités territoriales que sont la commune et le département. « Ces neuf domaines de compétences »¹⁷³ représentent ainsi un champ commun dans la mesure qu'il est impossible de parler de compétences spécifiques à un ordre de collectivité territoriale comme en France. Toutefois, le législateur Sénégalais à veiller à ce que le domaine d'intervention de chaque collectivité territoriale soit séparé de sorte que pour chacune des compétences comprises dans ce champ, la commune ou le département soit le seul habilité à agir. En d'autres termes, ces neuf domaines de compétences on fait l'objet d'une segmentation¹⁷⁴. Si cette dernière s'avère être une chose gagnée dans les neuf domaines de compétences, dans d'autres elle est loin de l'être. En réalité, elle est inexistante du fait des

résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. Pour la commune, il s'agit des domaines suivants : la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local. Voir le fil d'ariane Fiche thématique, quelle répartition des compétences entre collectivités avant la loi NOTRe ?, dernière modification du 22 février 2021.

¹⁷¹ Le code général des collectivités territoriales abroge et remplace l'ensemble des textes de la décentralisation portant Régionalisation. En ce qui concerne le transfert de compétences, le CGCL abroge et remplace la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales.

¹⁷² Voir pour cela la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences. Ces neuf domaines de compétences sont « Domaine, Environnement et gestion des ressources naturelles, Santé population et action sociale, Jeunesse sport et loisirs, Culture, Education, Planification, Aménagement du territoire, Urbanisme et habitat ». Cette loi en question a été abrogée et remplacée par celle n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales.

¹⁷³ Ces neuf domaines de compétences ont été élargis par un transfert de nouvelles compétences suite à la réforme de 2013. Ces domaines en question relèvent de l'économie comme l'agriculture, la pêche, l'artisanat, le tourisme, l'élevage, etc. Ce transfert traduit la volonté de l'Etat du Sénégal à approfondir la décentralisation.

¹⁷⁴ Le domaine d'intervention de chaque collectivité est précisé pour les neuf domaines de compétences. Ainsi en matière de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles (Art 304 du CGCT pour le département et 305 pour la commune) ; de la santé, de la population et de l'action sociale (Art 306 pour le département et Art 307 pour la commune) ; de la jeunesse, des sports et des loisirs (Art 308 pour le département et 309 pour la commune) ; de la culture (Art 310 pour le département et 311 pour la commune) ; de l'éducation ; de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation professionnelle (Art 312 pour le département et 313 pour la commune) ; de la planification (Art 314 pour le département et 315 pour la commune) ; de l'aménagement du territoire (Art 316 pour le département et 317 pour la commune) ; de l'urbanisme et de l'habitat (Art 318 pour le département et 319 pour la commune).

similitudes¹⁷⁵ ou même des répétitions¹⁷⁶. Sur ce, nous pensons que des situations pareilles ou la loi n'est totalement pas claire pose de véritables problèmes car aucune des deux entités ne peut se réclamer être la seule compétente à agir, sinon sur quel autre fondement. La loi qui devait servir à éviter ces genres de choses, serait même la source du conflit. Que ce soit dans le système d'attribution des compétences opéré en France comme au Sénégal, nous pensons que la règle reste quelque part la même compte tenu du fait que chaque ordre de collectivité territoriale dispose de compétences de sorte que l'autre ne puisse pas intervenir dans ce domaine. Outre cette différence, l'accent sera aussi mis sur une autre fondée sur l'étendue de la clause générale de compétences aux ordres de collectivités territoriales.

B. La différence axée sur l'étendue de la clause générale de compétence aux collectivités territoriales

La clause générale de compétence¹⁷⁷ (CGC) est un concept juridique traduisant la capacité d'initiative d'une collectivité territoriale dans un domaine de compétence au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit, sur le fondement de son intérêt territorial en la matière. C'est pourquoi certains auteurs pensent que « la notion constitutionnelle de libre administration est incompatible avec la suppression de la compétence générale »¹⁷⁸. En ce sens, Michel VERPEAUX disait « même si la question est l'objet de controverses doctrinales, il est possible de rattacher l'attribution de la compétence générale à la renaissance constitutionnelle du principe de la libre administration. Remettre l'une en cause serait porté atteinte à l'autre (...) »¹⁷⁹. Cette clause générale de compétence renvoie en réalité à la répartition de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales en raison de l'absence de règles intangibles et explicites dans l'organisation des deux Etats dont les difficultés ont conduit à sa relativisation au Sénégal et même à établir les conséquences¹⁸⁰ de sa suppression pour certaines collectivités

¹⁷⁵ Voir Moustapha. NDIAYE, Cours de master 2 sur les compétences des collectivités territoriales, UASZ, 2019 telle qu'en matière environnementale ou l'Art 304 du CGCT attribue au département «la création et la gestion des forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental » et l'Art 305 confie à la commune « la gestion des forêts de terroirs». De là, on se demande alors ce que l'on pourrait qualifier de forêt d'intérêt départemental et même de forêts des terroirs

¹⁷⁶ Voir Cours de Moustapha. NDIAYE, précité. On remarque la même phrase en ce qui concerne le domaine d'intervention du département, mais aussi de la commune en ces termes « la participation à la couverture maladie universelle » notamment à l'Art 306 pour le département et Art pour 307 la commune ». Ce qui est plus inquiétant.

¹⁷⁷ Jean-Marie. PONTIER, Semp. MANET, sur une clause générale de compétence, RDP-1984-p 1423 et s.

¹⁷⁸ Michel. VERPEAUX, Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, Revue française du droit administratif, 2009, p.407.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Jean-Marie. PONTIER, Requiem pour une clause générale de compétence?, La Semaine Juridique-Administration des collectivités territoriales, LexisNexis, 2012. p 7 et 8.

territoriales en France. Aussi désignée sous l'appellation de clause de compétence générale, elle met l'accent sur le contenu de la compétence qui doit être générale. Toutefois des auteurs ont pensé que le terme « clause » est inadapté. C'est pourquoi, la commission Balladur au cours de ses travaux avait marqué sa préférence pour une expression plus simple et plus adéquate à son objet¹⁸¹ qu'est « compétence générale ». Là où d'autres soutiennent « qu'au fond cela importe peu »¹⁸². A notre niveau, nous nous rangeons du côté de la dernière position car ce mot de plus qu'est la clause ne peut en rien changer le sens de la compétence générale qu'il y soit ajouté ou non. Cela compte tenu de bien évidemment de sa définition¹⁸³. D'où cette clause générale de compétence ne signifie pas que les collectivités territoriales peuvent tout faire de sorte qu'à rivaliser avec l'Etat qui dispose seul, dans un Etat unitaire à l'image des deux de la compétence des compétences. Même s'il y a cette clause générale de compétences, il existe des domaines de compétences exclusifs à ces deux Etats et dans lesquels les collectivités territoriales ne pourront en aucun cas intervenir. Penser l'inverse serait confondre compétence générale et souveraineté, dont dispose uniquement l'Etat central. La clause générale de compétence ne saurait être un champ de bataille sur lequel chaque collectivité territoriale voudrait exercer librement ses compétences. Celle-ci y a recours seulement pour satisfaire un intérêt local, pour répondre aux besoins de sa population, sans que ceux-ci soient nécessairement déterminés par le seul territoire de la collectivité et sans s'immiscer dans un conflit qui la dépasse. Non plus, elle ne signifie pas que les collectivités territoriales soient susceptibles d'intervenir de manière libre sur les compétences des autres niveaux. Au Sénégal, c'est l'article 27 du code général des collectivités territoriales qui donne cette possibilité aux départements en ces termes « le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département ». Pour les communes c'est l'article 81 dudit code qui le prévoit « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Delà, nous pouvons clairement constater qu'au Sénégal cette possibilité est ouverte à tous les deux ordres de collectivités territoriales. Par contre en France, seules les communes en ont recours depuis la loi NOTRE du 7 août 2015¹⁸⁴. Pourtant avant, il

¹⁸¹ Voir dans ce sens Michel. VERPEAUX « Vous avez dit clause générale de compétence ? ». Commentaire n°129.2010. P. 82 et rapport du comité Balladur « Il est temps de décider », La documentation française-Fayard, 2009.

¹⁸² Jean-Marie. PONTIER, Requiem pour une clause générale de compétence?, Op. cit, p.1

¹⁸³ Une clause est une phrase ou un ensemble de phrases dans le texte d'un acte juridique tel un contrat, un testament, un jugement, une loi, ou un règlement administratif qui définit les droits et les obligations des personnes concernées par cet acte.

¹⁸⁴ Cette loi du 7 août 2015 dispose que les départements et les régions sont dotées de compétences spécialisées en plus de la reconnaissance de compétences partagées notamment en matière de culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales et éducation populaire (art. L. 1111-4 nouveau). Elle reprend la même formule que la loi du 16 décembre 2010 sans toutefois ménager la possibilité pour les départements et les régions de se saisir, par

en était autrement. De ce fait, c'est l'article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales qui offre cette possibilité à la commune en ces termes « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. (...). Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local ». Cette clause générale de compétence ouverte aux communes Françaises remonte de très loin car datant de la première Constitution du régime juridique des communes en relation avec l'organisation et les attributions des conseils municipaux de la loi du 5 avril 1884¹⁸⁵. On pouvait dans le passé constater la reconnaissance de celle-ci au département et la région. Pour le premier, cela ressortait de l'article L.3211-1 qui dispose « le conseil départemental 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 généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ». Pour le dernier ordre, l'article L.4221-1 énonce « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. (...) ». La lecture de ces différentes dispositions, nous fait remarquer que cette clause était étendue à toutes les collectivités territoriales Françaises avant sa première suppression¹⁸⁶ pour les départements et les régions intervenue à travers la loi du 16 décembre 2010 (dite loi RCT). Cette situation se justifiait par le fait que la suppression du département n'était plus retenue et il fallait donc procéder à une clarification des compétences respectives de chaque collectivité. Elle sera par la suite annulée en 2014 pour les deux collectivités territoriales par la loi du 27 janvier 2014 de MAPTAM dont l'entrée en vigueur était prévue pour le 1^{er} janvier 2015. Elle sera renouvelée par la loi du 7 août 2015 NOTRe pour ces mêmes entités. Cette loi avait en effet pour objectif de mettre fin aux doublons et enchevêtrements des compétences. Cette suppression a été même déclarée conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel¹⁸⁷. Delà, nous pouvons dire qu'il n'y a pas d'atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales sinon le CC aurait censuré cette loi. En réalité, il y a déjà une liste de compétences au profit des collectivités territoriales. D'où cela nous aurait étonnés si elle avait été supprimée pour toutes les collectivités territoriales ou même pour les communes et non pour les autres ordres. C'est dire que l'intérêt local de la région ou du département pourrait ne pas être celui de toutes les

une délibération motivée de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné aucune compétence à aucune autre collectivité personne publique. Les départements ont subi dans le même temps d'importants transferts de compétences vers les régions.

¹⁸⁵ Loi municipale du 5 avril 1884 qui dispose à son alinéa premier que : « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

¹⁸⁶ Source tirée de <http://www.legifrance.gouv.fr>

¹⁸⁷ Voir la décision du Cc du 16 septembre 2016 où le juge considère que le troisième alinéa de l'article 72 de la constitution française n'implique pas que les collectivités territoriales doivent pouvoir intervenir dans les domaines pour lesquels aucune autre personne publique ne dispose d'une compétence attribuée par la loi.

communes les composants. Alors, nous pensons que c'est une bonne option d'ouvrir cette possibilité aux communes compte tenu des intérêts locaux qui peuvent différer et du fait qu'elles constituent les échelons les plus proches. Toutefois, nous conseillons à nos autorités étatiques s'il leurs arrivait de vouloir supprimer cette clause générale de compétence de la maintenir au moins pour les communes. Aujourd'hui, les collectivités territoriales Sénégalaises doivent saisir cette opportunité, mais on ne sait pas si c'est par ignorance ou bien. C'est d'ailleurs là un fait qui nous permettra de mettre le point sur quelques aspects de retard relevés dans notre organisation territoriale locale comparée à celle de la France.

Section II : Le retard noté dans l'organisation territoriale locale du Sénégal comparée à la France

Ce retard peut être situé sous divers angles. Il en est ainsi du retard relatif aux services locaux (paragraphe I) en plus de celui constaté dans le domaine de la coopération interne entre collectivités territoriales (paragraphe II).

Paragraphe I : Le retard noté dans l'organisation des services locaux

A la différence de la France, on constate dans l'organisation territoriale locale du Sénégal que la police municipale est pratiquement inexistante et pourtant nécessaire (A). En plus de cela, nos collectivités territoriales ne disposent pas de services techniques propres (B).

A. Une police municipale pratiquement inexistante et pourtant nécessaire au Sénégal

Présentement, l'insécurité affecte pratiquement plusieurs communes et c'est pourquoi cette police municipale est nécessaire. Pourtant nous constatons dans presque toutes les communes Sénégalaises la présence des ASP qui ne sont point des policiers municipaux. Or d'après les propos de leur directeur général « l'ASP est entrain de contribuer à la lutte contre la violence par l'entremise de l'engagement civique » et « ne font qu'assister les forces de défense et de sécurité »¹⁸⁸ avec notamment des attributions¹⁸⁹. En ce sens, nous avons pu constater que les tâches qu'ils effectuent sont quelque part loin de la protection des citoyens (comme par exemple la copie des extraits de naissance). Au moment où la criminalité prend de l'ampleur de jour en jour. Alors que « l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, (...) au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes

¹⁸⁸ Propos de Birame. FAYE directeur général des ASP, tirés du journal sénégalais le Quotidien du 5 septembre 2019 intitulé « L'ASP veut s'investir contre toutes formes de violences chez les jeunes »

¹⁸⁹ Voir l'article 3 du décret sénégalais n°2013-1063 du 5 août 2013 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence d'assistance à la sécurité de proximité (ASP)

et des biens »¹⁹⁰. C'est pourquoi, pour bien remplir cette mission de sécurisation il doit associer d'autres acteurs à la politique de sécurité comme c'est le cas des policiers municipaux en France. D'ailleurs, leurs compétences ont été récemment élargies par la loi¹⁹¹. Delà, la singularité du système de police Française est liée à la possibilité offerte au maire d'instituer un corps de police au sein de sa municipalité et ce malgré la présence d'une police d'Etat au sein de sa localité¹⁹². Cette possibilité d'instituer un service municipal de police n'est pas exclue au Sénégal¹⁹³. En France, la question de la sécurité publique constitue un enjeu majeur pour la population¹⁹⁴ et les élus se manifestant depuis plus de vingt ans, par une augmentation des effectifs des services de police municipale. Cette situation est due à la forte attente de la population en matière de sécurité au quotidien ou encore le sentiment des élus ayant conduit à ce que certaines missions leur soient délaissées par les forces de sécurité de l'État dont (stationnement, sorties d'école, etc.). Ces policiers municipaux¹⁹⁵ ont pour charge d'exécuter

¹⁹⁰ Article L.111-1 du code de la sécurité intérieure en France. Voir aussi le décret précité notamment sur l'exposé des motifs ou il est précisé que « l'une des missions essentielles de l'Etat d'assurer et de garantir sur l'ensemble du territoire national, le respect des règles de droit, la protection des libertés publiques et la tranquillité des citoyens. Ainsi la prise en charge adéquate de la sécurité des personnes et des biens est une préoccupation majeure des autorités sénégalaises... »

¹⁹¹ Les compétences des policiers municipaux ont été élargies par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme à certaines opérations de contrôle, avec l'accord du maire, dans le cadre des périmètres de protection.

¹⁹² Voir notamment KERBAOL, 1999.

¹⁹³ En effet dans la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales notamment à l'Art 124 al 2 il est mentionné que « la création d'un service de police municipale est autorisée par décret qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement ». Ces mêmes dispositions apparaissent à l'Art 118 al 2 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 Portant Code général des Collectivités Territoriales. Pour nous le décret constitue une limite. En France, conformément aux dispositions de l'article 16 (1°) du code de procédure pénale, le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire (article L 2122-31 du CGCT). L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du procureur de la République. De plus, l'article L. 2212-5 du CGCT y rajoute que « les agents de police municipale, sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous l'autorité du maire, les tâches que ce dernier leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques (exécution des arrêtés de police du maire, constatation, par procès-verbaux, des infractions à ces arrêtés). De plus dans le respect des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale, le maire est informé sans délai, par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale, des infractions causant un trouble grave à l'ordre public commises sur le territoire de la commune (articles L 2 211-2 et 2 211-3 du CGCT) ».

¹⁹⁴ Voir notamment le baromètre des territoires, sondage Odoxa-CGI pour France Info, France Bleu et la presse en région, réalisé par internet du 27 novembre au 3 décembre 2019, auprès d'un échantillon de 3 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, publié le 16 décembre 2019 : la sécurité est la priorité que les Français veulent voir traitée par leur maire après les élections municipales

¹⁹⁵ Ces polices municipales ne sont pas présentes partout en France car certaines communes utilisent des vidéos protections. Toutefois, il faut préciser que des débats importants existent autour de l'encadrement de ces innovations technologiques comme les drones ou la reconnaissance faciale, qui se développent à la faveur d'un vide juridique persistant. Or, comme l'ont montré les dispositifs de surveillance mis en place lors du confinement du printemps 2020, ce vide juridique conduit à des usages non encadrés de moyens techniques dont les forces tant nationales que municipales ont fait l'acquisition et dont elles comptent bien se servir. Il importe désormais de le

les tâches relevant de la compétence du maire en matière de prévention et de sauvegarde de l'ordre public, d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions aux dits arrêtés. En leur qualité d'agents de police judiciaire adjoints, ils peuvent aussi constater un certain nombre de contraventions comme celles relatives au code de la route¹⁹⁶. Au Sénégal, le maire avait en effet des difficultés pour faire appliquer ses prescriptions en matière de police car ne disposant que de pouvoirs normatifs. Il devait donc constamment faire appel aux forces de la police nationale et de la gendarmerie qui dans l'échelle des priorités faisaient passer les préoccupations du maire en dernier lieu¹⁹⁷. D'où pour combler cette lacune préjudiciable le législateur a créé travers notamment la loi 93-05 du 4 janvier 1993 un statut particulier des forces de police municipale qui prévoit d'abord une répartition du personnel¹⁹⁸. D'autres raisons pouvaient également être relevées. Il s'agissait pour nos autorités étatiques de trouver une solution au problème douloureux des policiers radiés dont la situation sociale devenait préoccupante. La création de ces polices municipales devait répondre d'une part à un souci de sécurité, de tranquillité, de salubrité et d'environnement notamment dans les grands centres urbains¹⁹⁹. Cette police municipale est considérée en France comme une « expression instrumentalisée d'une police locale destinée aux habitants d'une ville »²⁰⁰ et parfois la garde prétorienne du maire. Pour François DIEU, ces polices subsidiaires apparaissent pour certains comme des vestiges du pouvoir local de police²⁰¹. Elle constitue aujourd'hui la troisième force de police en France. Pour sa part Nicole CHAMBRON dira que ce renouveau des polices municipales n'est pas dû à une explication mécanique unique, mais notamment à la conjonction de plusieurs facteurs d'émergence tels le développement du sentiment d'insécurité, la politisation des questions de sécurité dans les élections locales, l'apparition d'une concurrence

comblent en faisant leur juste part à l'innovation et à la protection des droits fondamentaux, voir rapport Les polices municipales - octobre 2020 Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes, p 13.

¹⁹⁶ Cf. annexe n° 3 Le cadre juridique des polices municipales.

¹⁹⁷ Voir Abdou. K. DIOUF, Cours de droit de la fonction publique locale de master 1, UASZ, 2019

¹⁹⁸ Ces policiers municipaux étaient répartis en 4 corps. On avait selon leur ordre hiérarchique des contrôleurs de police municipale qui sont l'équivalent de ce que l'on appelle aujourd'hui les commissaires de police de l'Etat. Ils étaient chargés des tâches de conception ou de direction dans les services de la police municipale, d'études concernant l'organisation et le fonctionnement des services ainsi que la liaison entre les différents services. Après s'en suit les surveillants en chef correspondant aux officiers de police dans la police d'Etat et étaient placés sous l'autorité des contrôleurs de la police municipale. Ils étaient chargés pour leurs missions, de seconder les contrôleurs dans l'exercice de leur fonction. Après viennent les surveillants de police municipale renvoyant à l'heure actuelle aux inspecteurs de police et étaient chargés de l'encadrement des agents de police. Ils pouvaient également être chargés des tâches d'encadrement à l'école nationale de la police. En fin au bas de l'échelle, nous avons les agents de la police municipale qui étaient chargés de toutes les tâches que leurs chefs pouvaient leur confier pour l'accomplissement des missions dévolues aux forces de police municipale. Abdou. K. DIOUF, op, cit

¹⁹⁹ Abdou. K. DIOUF, Cours précitée.

²⁰⁰ CHAMBRON, 1994, p. 49.

²⁰¹ Voir DIEU, 2001, p.262.

politique ou privée sur l'offre de sécurité ou le fait que la police nationale et la gendarmerie apparaissent de moins en moins comme une police de la ville. Ces polices municipales qui au début n'étaient pas strictement définies sur le plan juridique font l'objet désormais d'une reconnaissance limitation de leurs attributions policières par l'entremise d'une loi du 5 avril 1999 relative aux polices municipales²⁰². Toutefois bon nombre de réserves peuvent toujours être mises en exergue²⁰³. On pourrait citer à titre d'illustration, le fait que le caractère de ces polices reste « variable et dépendant de la lecture que font les maires de l'étendue des pouvoirs des policiers municipaux et des fonctions qu'ils ont à remplir (...). Il existe ainsi des polices municipales qui s'arrogent plus de pouvoirs par rapport à d'autres quel que soit l'état du droit positif qui les gouverne toutes²⁰⁴. Elles sont constituées à la fois par le transfert de charges indues de la police nationale (fourrière, surveillance de bâtiments municipaux, etc.) mais également des tâches identiques même si elles sont exercées d'une autre manière à celles effectuées par la police nationale (répression des infractions au stationnement, surveillance des marchés ou des gares) ou (d'activités se situant en amont du rôle de surveillance (principalement par le biais de contacts avec la population²⁰⁵). Actuellement, il serait nécessaire que l'Etat Sénégalais s'inspire de la France en permettant aux maires d'instituer eux-mêmes une police au sein de leurs localités dont ils détermineront le fonctionnement, les attributions. En réalité, l'importance de ces polices municipales en France en tant que « rôle d'appoint voire parfois de substitution » de la police nationale, dans le champ de la lutte contre la délinquance²⁰⁶ et même dans la protection des mineurs comme il ressort dans une jurisprudence²⁰⁷ est important. Pour ce faire, le Sénégal doit plus s'orienter vers un élargissement de ces polices municipales qui existent déjà à Kaolack. Cela, faciliterait en effet la mise en œuvre des arrêtés des différents maires et assurerait plus de sécurité aux populations locales surtout dans les zones où les agents de la police nationale qui devaient accomplir ce rôle ne sont même pas présents. C'est dire que les forces de sécurité nationale, en particulier la police nationale se trouve

²⁰² Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relatives aux polices municipales.

²⁰³ Voir DIEU, 2001, p. 262.

²⁰⁴ Voir FERRET, « il est ainsi de l'armement, l'utilisation de la liberté d'armer (sous réserve de l'accord du préfet) ou non sa police municipale étant révélatrice de la volonté du maire de donner une image plus ou moins policière et répressive du service de police municipal » 1998, p. 270

²⁰⁵ CHAMBRON, 1994, p. 53-54. Voir également MALOCHET, 2002, concernant le degré de polyvalence acceptable par les policiers municipaux.

²⁰⁶ Cour des comptes, La Préfecture de police de Paris : Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne, rapport public thématique. La Documentation française, décembre 2019, p. 111, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰⁷ CE 9 juillet 2001, n° 235638, « la jurisprudence du Conseil d'Etat admet, sous réserve que certaines conditions soient respectées, que le maire use des pouvoirs de police que lui confère le CGCT, pour limiter la circulation nocturne de mineurs de 13 ans non accompagnés par une personne majeure ».

confronter à des difficultés pour assumer à elle seule et sur l'ensemble du territoire sa fonction. Hormis ce retard que nous venons de relever sous l'angle de la police municipale au Sénégal, il existe un autre lié aux services techniques propres.

B. La non disposition par collectivités territoriales Sénégalaises de services techniques propres

Commençons par rappeler les dispositions de l'article 5 al 2 du code des collectivités locales Sénégalaises de 1996 qui énonce « Tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence ». De là nous comprenons que l'Etat doit transférer en plus des ressources financières, des services nécessaires pour permettre à chaque ordre de collectivité territoriale de prendre en compte ses compétences respectives. Ces services techniques sont en effet destinés à améliorer le cadre de vie des habitants des différentes collectivités territoriales. Ils contribuent directement à rendre ces dites collectivités plus belles, plus propres, plus pratiques. Mais force est de constater que ce transfert de compétences opéré au Sénégal depuis 1996 n'est pas accompagné d'un transfert de services devant les permettre de prendre en charge ces compétences. Par contre en France, il en est autrement et l'on pourrait

illustrer cela par l'existence de services propres par exemple dans la commune de Domérat parmi tant d'autres²⁰⁸. Dans cette dite commune, les services techniques ont pour missions²⁰⁹ :

- ✓ Gérer le patrimoine bâti et non bâti de la commune, entretenir, aménager, construire des bâtiments, de la voirie, des espaces, des aires de jeux des équipements culturels sportifs, sociaux, administratifs etc.
- ✓ Instruire les autorisations réglementaires d'urbanismes et de voirie pour garantir les travaux de construction ou de modification des immeubles des particuliers ou des entreprises.
- ✓ Assurer la protection de l'environnement auquel chacun a droit dans sa vie quotidienne
- ✓ Accompagner les projets d'initiative privée dans le cadre des procédures publiques.

Au Sénégal, pour pallier à un tel problème, il a été institué la technique dite de la mise à disposition. En réalité, celle-ci n'est pas « une invention du législateur Sénégalais car elle fut utilisée en 1981 par les départements Français. Pour des raisons d'économie et d'efficacité, le

²⁰⁸ C'est le cas de la ville de Esbly qui disposent de plusieurs services propres tels que : le service des affaires générales (qui assiste et conseille la direction générale de la collectivité. Il impulse, organise et dirige la mission œuvre des plans d'actions en fonction des objectifs définis par la direction générale ou les élus). Le service des ressources humaines (qui a pour mission la gestion des effectifs depuis le recrutement jusqu'à la cessation des fonctions. Il a pour rôle de fournir aux services municipaux les moyens humains adaptés nécessaires à la réalisation de leurs missions de service public). Le service technique et Espaces verts (Ils sont chargés de l'entretien et de la maintenance au sens le plus large. Aussi, ces services apportent leur soutien logistique aux manifestations communales, favorisent et entretiennent les espaces verts, sportifs...). Le service population (qui assure l'accueil et est le principal interlocuteur à la mairie. Ce service a pour mission d'accueillir, d'informer et d'orienter le public dans ses démarches administratives. Il traite aussi directement les demandes dans les domaines de la vie quotidienne : mariage, naissance, décès, élections, recensement de la population...). Le service des marchés publics (qui est chargé en collaboration avec les services municipaux, de procéder à la passation de tous les contrats qui ont pour objet la réalisation de travaux. Il est aussi chargé d'instruire et de suivre la passation des marchés publics, établir les cahiers de charges pour les entreprises, assister et conseiller les services municipaux en matière de marchés publics...). Le service des finances locales (qui est chargé de rechercher des financements et des subventions pour la réalisation des projets votés par la collectivité, élabore chaque année le budget communal, d'émettre les bons de commande, les titres de recette et les mandats de paiement qui sont transmis au Trésor public pour exécution...). Le service des sports, de la culture et de l'animation locale (qui coordonne et soutient l'ensemble des manifestations associatives et festives de la commune, accompagne les associations dans leurs démarches administratives...). Le service communication (qui informe les habitants et les visiteurs sur la vie communale, les projets et les actions de l'équipe municipale. Ce service est aussi chargé de la création, la conception graphique et éditoriale des supports d'information et de communication pour les publics externes et internes...). Le service d'urbanisme (qui reçoit toutes les demandes d'autorisation d'occupation du sol pour la commune : déclaration préalable, permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir...). Le service enfance, jeunesse et vie scolaire (qui est chargé de mettre en œuvre la politique éducative de la ville...) et le service de la police municipale entre autres... Ces informations sont disponibles sur ville.esbly@mairie-esbly.fr

²⁰⁹ Voir « Les services techniques », source tirée n.morel@domerat.agglo-montlucon.fr. De plus on pourrait citer la Ville de Paris qui dispose des services techniques (1ere Section territoriale de la voirie-Direction de la voirie et des déplacements, l'Agence Barré Construction, Architecture Technique Economique Coordination A.T.E.C, Centre Etudes Aquitaine Bâtiment, Direction des Espaces Verts et de l'Environnement, Ingénierie Conseil Sol Eau Ouvrage ICSEO, Mairie-Information Voirie, S.A.R.R.C. Sté Application Recherche R, Service municipal d'actions de salubrité et d'hygiène SMASH, Service propreté de la Marie, Theta Ingénierie France...). Informations tirées sur PRATIQUE.fr, service technique communal à Paris adresse, horaires d'ouverture, téléphone.

code des collectivités locales a prévu que les services extérieurs de l'Etat dont auront besoin les collectivités seront mis à leur disposition »²¹⁰. Il s'agit là d'un transfert non décidé au niveau central et imposé au niveau local mais de celui qui fera l'objet de négociations sur la base d'une convention, donc « d'un échange réciproque entre parties »²¹¹. Elle fera l'objet de :

Premièrement, d'une négociation entre d'une part le représentant de l'Etat auprès de la région agissant au nom de l'Etat et d'autre part le maire qui agit pour le compte de la commune. Ces autorités n'ont cependant pas une très grande marge de manœuvre dans la mesure où la convention en question doit être conforme à une convention-type fixée par décret.

Deuxièmement, il reviendra au maire et au représentant de l'Etat de déterminer les services qui seront mis à la disposition de la commune.

Troisièmement, la négociation et conclusion de la convention entre ces deux autorités doivent intervenir au début de chaque année.

Pour le contenu²¹² de la convention-type, on peut dire qu'il s'agit d'un accord de partage et de coopération entre les services de l'Etat et une collectivité locale. A ce titre, elle doit déterminer avec précision le service concerné par la mise à disposition, les actions à mener par les agents de l'Etat pour le compte de la collectivité, ainsi que les modalités d'exécution de ces actions. En ce qui concerne, tout d'abord le service concerné par la mise à disposition, il doit être précisé dans la convention-type. Lors de la conclusion de la convention, le maire et le représentant doivent déterminer exactement le service qui sera transféré de l'autorité de l'Etat vers la collectivité en vue notamment de la préparation et de l'exécution des délibérations, actes et décisions des organes de la collectivité. Pour les actions à mener par les agents de l'Etat mis à disposition de la collectivité concernée, les pouvoirs publics ont clairement retenu que celles-ci seront déterminées, chaque année, par une convention signée entre le représentant de l'Etat dans la région et l'exécutif de la collectivité en question. Pour finir, la convention détermine les modalités²¹³ d'exécution des actions définies par le maire et le représentant de l'Etat. Elle doit en réalité préciser que le personnel mis à la disposition de la collectivité restera dans ses statuts d'origine. D'où les règles statutaires relatives aux mutations, promotions et placement dans toutes les positions statutaires continueront à être appliquées aux agents concernés. En ce sens,

²¹⁰ Voir Abdou. K. DIOUF, Cours de droit de la fonction publique locale de master 1, UASZ, 2019

²¹¹ Benjamin. HUGLO, La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2014, p.315

²¹² Ibid.

²¹³ Ibid.

le maire peut établir un ordre de mission pour chaque chef de service et en informer par copie le représentant de l'Etat. Des crédits seront en effet inscrits au budget du ministère de l'intérieur au titre de fonds de dotation pour la mise à disposition des services extérieurs de l'Etat. Ils seront ainsi délégués au représentant de l'Etat dans la région envers qui la convention fait peser l'obligation d'établir chaque année un rapport au maire sur les programmes d'utilisation et d'exécution des crédits. Toujours dans ce sens, il convient de relever l'importance de cette convention-type car le personnel local semble peu adapté au développement des responsabilités des collectivités. C'est là même l'occasion de critiquer l'état du personnel de la commune pour des raisons de clientélisme politique et son corollaire, mais aussi de l'absence très souvent de qualification pour prendre en charge les nouvelles attributions de plus en plus techniques²¹⁴ de la collectivité. Certes elle ne constitue pas un remède définitif au problème du personnel, mais sous un certain angle, elle permet de substituer les agents de l'Etat à ceux communaux notamment pour l'exécution de certaines tâches techniques. D'où elle aboutit à l'établissement d'une nouvelle forme de dépendance mutuelle entre le représentant de l'Etat et les autorités locales. Une situation qui débouche quelque part sur des problèmes²¹⁵.

Pour le premier problème on constate que le personnel mis à disposition devra obéir à l'autorité d'accueil sans déplaire à l'autorité d'origine. Même si on parvient à une organisation claire des rôles, elle ne pourra fonctionner correctement que s'il y a un minimum d'entente entre l'exécutif local et le représentant de l'Etat. Cette entente qui dépend généralement de considérations politiques risque de ne pas exister si par exemple des élus sont situés dans l'opposition. C'est là un fait qui pourrait affecter la conclusion de la convention-type et même son exécution.

Pour le second problème, nous pensons à la réticence des agents de l'administration d'Etat à être placés sous les ordres d'un exécutif local. En plus pour eux du sentiment d'être dévalorisé. C'est d'ailleurs pour éviter ce genre de problème que certaines mesures ont été prises pour garantir les droits des agents mis à disposition. Pour ce faire, ces personnels resteront régis par les statuts qui leur sont applicables. En ce qui concerne la responsabilité découlant des fautes commises par les agents mis à la disposition de la collectivité, la question se pose de savoir si elle sera celle de la collectivité ou de l'Etat. Naturellement, ce sera à l'administration de la collectivité de supporter les conséquences dommageables des fautes de service commises par

²¹⁴ C'est le cas par exemple de l'élaboration des documents d'urbanisme ou encore la mise en place ou l'exécution de plans d'investissement communaux.

²¹⁵ Voir Abdou. K. DIOUF, Cours précité.

l'agent mis à disposition. Mais pour les fautes personnelles, celui-ci sera personnellement responsable. De plus qu'en sera-t-il de la réparation du préjudice subi au titre des accidents de travail par le fonctionnaire durant son service ?

Devant une telle question, le Conseil d'Etat Français avait considéré que pendant la période de la mise à disposition, l'agent sera considéré comme relevant du régime de réparation forfaitaire qui est statutairement le sien²¹⁶. Cette solution n'est cependant pas évidente et il serait préférable qu'un texte intervienne en la matière pour éviter les conflits qui pourraient intervenir du fait de la position que pourraient adopter les compagnies d'assurance. On ne saurait clôturer cette partie sans mettre l'accent sur l'ARD qui est constituée par les départements d'une même région circonscription administrative en commun, avec les communes. Cette structure regroupant l'ensemble des collectivités locales d'une région a pour mission de leur apporter une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement²¹⁷. C'est le décret n°2006-201 abrogeant l'article 37 de la Loi de 96 qui fixe les trois principales missions de l'ARD que sont :

- ✓ l'appui et la facilitation du développement local ;
- ✓ la mise en cohérence des interventions entre collectivités locales d'une même région d'une part et avec les politiques et plans nationaux d'autre part ;
- ✓ le suivi évaluation des programmes et plans d'actions de développement local

Nous constatons à travers les missions qui lui sont assignées le rôle important que doit jouer l'ARD. Malheureusement cette agence en question est également confrontée à des difficultés notamment :

- ✓ la question des capacités techniques
- ✓ le problème de la planification

Delà, nous constatons que l'ARD qui devait apporter une assistance gratuite à ces différentes collectivités est elle-même confrontée à des problèmes techniques et financiers. Alors que ces services techniques qui seront mis à la disposition de la collectivité territoriale concernée ne sont pas gratuits car à travers cette technique, l'Etat se désengage par « un transfert de compétences que par l'absence de transfert des ressources correspondantes permettant leur exercice »²¹⁸. En ce sens, nous pensons que si l'ARD remplissait pleinement son rôle aucune

²¹⁶ CE, 9 juillet 1976, Gonfond, AJDA, 1976, p. 588

²¹⁷ Article 39 de la Loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant CGCT du Sénégal

²¹⁸ Benjamin. HUGLO, La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, précité, p.315

collectivité ne laissera un service efficace gratuit et disponible pour aller en chercher un autre plus qui n'est pas certain d'obtenir. Sous l'angle de la coopération interne entre collectivités territoriales, nous constatons également un retard au Sénégal.

Paragraphe II : Le retard noté dans la coopération interne entre collectivités territoriales

Au Sénégal, la coopération interne entre collectivités territoriales n'est pas mise en œuvre contrairement en France (A). Cette situation pourrait se justifier par l'existence actuellement d'un vide juridique sur les modalités de sa mise en œuvre (B).

A. Le retard dans la mise en œuvre de la coopération interne entre collectivités territoriales au Sénégal comparé à la France

Tout d'abord, précisons qu'il n'existe pas une définition satisfaisante et unique de la coopération décentralisée considérée comme une « Fille mal aimée de la décentralisation »²¹⁹ du fait qu'il s'agit d'une nouvelle pratique. « On peut dire qu'il est un domaine où les faits précèdent le droit avec une énergie irréfragable qui échappe à toute maîtrise c'est bien celui de la coopération décentralisée »²²⁰. Le terme de « coopération » renvoie à des initiatives et actions menées en collaboration avec des collectivités ou autorités territoriales étrangères, celui de « décentralisée » définit le niveau et le mode de cette coopération. En France, ces actions de coopération décentralisée sont multipliées et ont finies par dépassées le simple cadre souvent platonique du jumelage²²¹ instituant une véritable diplomatie des villes et gagnant peu à peu tous les niveaux décentralisés sous l'impulsion notamment de Pierre MAUROY et Gaston DEFFERRE les futurs ministres de la décentralisation de 1982²²². Ces actions de coopération décentralisée menées par les collectivités ou autorités territoriales de pays différents devaient porter sur des initiatives d'intérêt public local. D'ailleurs c'est pourquoi le juge Français a eu à

²¹⁹ Conseil d'Etat, le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, la Documentation française, Collection les études du conseil d'Etat, 2006.

²²⁰ Hubert. PERROT, Délégué de l'action extérieure des collectivités locales, Rapport sur l'état de la coopération décentralisée dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit son évolution depuis 1987, cité in Jean-Claude PEYRONNET, Rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la coopération décentralisée, Sénat n° 123 ? 13 novembre 2012, p.7.

²²¹ Selon l'expression du premier délégué de l'action extérieure des collectivités locales en 1985, Yves DELAHAYE (Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales, nov. 1985, cité in Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, prec, p.11.

²²² En tant que président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais Pierre MAUROY a signé un accord de coopération entre sa région et l'Etat fédéré du Maryland en 1981 et Gaston DEFFERRE, alors président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-D'azur a signé en 1980 une convention d'amitié entre les villes d'Alger, de Marseille et leurs régions. (Voir sur ce point Yves LUCHAIRE, La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales, Revue Lamy des collectivités territoriales, p.52 et suiv).

annuler certaines actions en l'absence de celui-ci²²³. C'est dire qu'en droit public Français la coopération décentralisée recouvre toutes les formes de l'action extérieure des collectivités locales. Elle est désignée sous l'appellation de coopération décentralisée internationale. Sur cette lancée, une première conception qualifiée d'extensive accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée à tous les acteurs infra-étatiques donc à toutes les organisations et personnes morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient publiques ou privées. Pour cette conception la coopération décentralisée comprend toute action internationale²²⁴ mise en œuvre par des acteurs infra étatiques. En revanche, la seconde qualifiée de restrictive accorde la qualité de statut d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités territoriales. Il s'agit alors de relations décentralisées au sens étroit de l'expression. Les acteurs de la coopération, dans cette approche sont les collectivités décentralisées et leurs groupements. En réalité, toute collectivité ou institution publique, disposant d'une assemblée élue au suffrage universel, peut mener des actions de coopération décentralisée. Dans ses premières approches²²⁵, cette forme de coopération était tellement pratiquée par les collectivités Françaises. Mais aujourd'hui, il se pose le souci de se développer d'abord à l'interne avant de penser à aider d'autres collectivités étrangères. Ceci passe nécessairement par des relations de coopération interne entre collectivités territoriales. En effet, cette dimension de la coopération interne entre collectivités territoriales n'est pas à négligée. C'est pourquoi, en dehors de la contractualisation encouragée en France entre l'Etat et les collectivités territoriales pour leur permettre de réaliser un projet qu'elles seraient incapables de mener seules et des contrats les liant à des personnes privées, il existe entre ces entités, différents mécanismes de coopération. A vrai dire, il s'agit des relations de coopérations

²²³ Voir pour les exemples d'annulation de ces actions les décisions suivantes : TA Poitiers, 18 novembre 2004, M. CHARBONNEAU, AJDA 2005, p.486 ; CCA Bordeaux, 30 octobre 2007, Département des Deux-Sèvres C/Charbonneau, AJDA 2008, p 198 ; TA Cergy-Pontoise, 25 novembre, Préfet de la Seine-Saint-Denis, CAA Versailles, 31 mai 2007, commune de Stains, AJDA 2007, p.1549 ; CAA Marseille, 7 décembre 1999, commune d'Istres, n°98 MA00236; TA Marseille, 17 avril 2007, Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne, n°304J94.

²²⁴ Cette action internationale des collectivités territoriales françaises se trouve aujourd'hui juridiquement encadrée par les lois de décentralisation de 1992 et par la loi Thiollière de 2007 qui font de l'action internationale une compétence à part entière des collectivités territoriales et leur permettent de conclure des conventions de partenariat avec des autorités locales étrangères pour mener des actions d'aide au développement. Une autre loi apporte plus de flexibilité et de légitimité à l'action extérieure de ces collectivités territoriales, il s'agit notamment de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique et à la solidarité internationale. Voir aussi le note d'information de l'AFCCRE de septembre 2014 et le diaporama de présentation de la loi réalisé par la DAECT.

²²⁵ Parmi ces approches, on peut citer la coopération décentralisée basée sur l'action humanitaire qui existe encore aujourd'hui sous la forme d'une aide solidarité, nous aussi celle axée sur l'aide au développement ou bien même sur l'appui institutionnel. Présente cette forme de coopération décentralisée entre différentes collectivités territoriales d'Etats différents est d'approche mutuelle articulée soit autour de l'analyse partagée des enjeux, soit le partage de l'analyse des enjeux.

entre collectivités publiques²²⁶ dont la coopération intercommunale²²⁷, la coopération interdépartementale avec l'« entente, convention et conférence interdépartementales »²²⁸ et les « institutions et organismes interdépartementaux »²²⁹. Concernant la coopération interrégionale nous avons « la convention ou institution d'utilité commune interrégionales »²³⁰ et les « ententes interrégionales »²³¹ sur des questions d'intérêt commun. Toujours, au niveau interne, des collectivités de niveaux différents²³² peuvent nouer des relations de coopération. Toutes ces formes de coopération citées ne sont pas les seules à être mises en œuvre en France. En tant qu'un des Etats du monde comptant le plus de communes, la France a pour faire face au risque de ne pas briser les politiques publiques locales développé un échelon intercommunal. Cela va permettre à plusieurs communes de mettre en commun la gestion de certains services publics et l'élaboration de certaines politiques. Des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)²³³ seront ainsi créés en tant que personnes publiques et sans être des collectivités territoriales. Dans cette catégorie d'EPCI nous retrouvons la communauté d'agglomération²³⁴, la communauté de commune²³⁵ et la communauté urbaine²³⁶. Cette création découle le plus souvent, d'une démarche volontaire des collectivités qui en deviennent membres et elle n'entraîne pas leur disparition. La première génération d'EPCI est constituée des syndicats intercommunaux, qui sont aujourd'hui environ 8 500. On distingue les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), qui n'exercent qu'une compétence (par exemple la gestion de la voirie), des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), qui peuvent en exercer plusieurs. Ces EPCI sont dépourvus de ressources propres et dépendent des communes pour leur financement. De plus, les syndicats dits mixtes s'ajoutent aux deux autres

²²⁶ Voir Babacar. FAYE, Cours de master 1, la coopération interne entre collectivités territoriales, UASZ, 2019. Voir dans le même sens la Fiche de synthèse : L'organisation territoriale de la France - Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale - Assemblée nationale, 25/02/2021

²²⁷ Voir Art L5210-1 à L5223-3 du CGCT, Cinquième Partie, LIVRE II

²²⁸ Voir Art L5411-1 à L5411-2 du CGCT, LIVRE IV, TITRE Ier

²²⁹ Voir Art L5421-1 à L5421-7 du CGCT, LIVRE IV, TITRE II

²³⁰ Voir l'Art L5611-1 du CGCT du LIVRE VI, TITRE Ier

²³¹ Ces ententes sont créées par la loi du 6 février 1992 en tant qu'un établissement public associant plusieurs régions sur un territoire continu. Elles sont régies par les dispositions des articles L5621-1 à L5622-4 du CGCT de la France du LIVRE VI, TITRE II

²³² Nous avons à titre d'illustration les Institutions ou organisme interdépartementaux : établissements publics créés par des conseils généraux qui peuvent associer des conseils généraux ou municipaux. Les syndicats mixtes (ouverts ou fermés), les pôles métropolitains et les sociétés publiques locales (SPL) : Créée par la loi du 28 mai 2010, elle est une société anonyme à capital exclusivement public qui ne peut agir que pour le compte de ses actionnaires et uniquement sur leur territoire. Elle permet aux personnes publiques de confier certaines activités (opération d'aménagement, opérations de construction, exploitation de service public ou de toute autre activité d'intérêt général) en confiant cette charge à une société dont elles détiennent la totalité du capital

²³³ Voir les Art L5210-1 à L5219-12

²³⁴ Voir les Art L5216-1 à L5211-10

²³⁵ Voir les Art L5214-1 et s.

²³⁶ Voir les Art L5215-1 à L5215-42

déjà cités et peuvent associer des communes à d'autres personnes publiques au nombre d'environ 3 000. La seconde génération d'EPCI répond à la volonté d'une plus grande intégration, la coopération intercommunale étant alors financée par une fiscalité propre, soit une fiscalité professionnelle unique, soit une fiscalité additionnelle. Leur nombre a été sensiblement réduit à compter du 1 janvier 2017, date d'entrée en vigueur des nouvelles cartes intercommunales définies en application de la loi NOTRe. La France compte ainsi 1 268 EPCI à fiscalité propre (au lieu de 2 134 en 2015), parmi lesquelles 15 métropoles, 14 communautés urbaines, 219 communautés d'agglomération et 1019 communautés de communes. Les critères géographiques et de population conditionnant l'accession au statut de métropole, tels qu'ils résultaient de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »), ont également été élargis par la loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris. Cette réforme devrait permettre à sept communautés urbaines et communautés d'agglomération d'accéder à ce statut au cours des prochaines années. A travers toutes ces illustrations, nous voyons clairement que la coopération interne entre collectivités territoriales est bel et bien mise en œuvre en France. D'où nous pensons que face à la problématique dont plusieurs collectivités territoriales Sénégalaises sont confrontées, il serait nécessaire afin de répondre efficacement à certains obstacles de développement, privilégier la solidarité par la réunion des efforts. Cela permettra aux collectivités territoriales de travailler ensemble par le biais notamment de la coopération interne. Si une telle forme de coopération a été mise en œuvre en France, c'est juste pour permettre aux collectivités territoriales qui s'unissent de conjuguer de trouver elles-mêmes une réponse efficace à leurs problèmes. Même s'il est vrai qu'une entité pourrait à elle seule mener une action et bien deux ou plus pourront mieux faire. D'ailleurs, cette forme de coopération interne entre collectivités territoriales ne serait pas sans conséquence sur le développement national et celui local. Tant qu'elles pourront s'en servir pour régler certains de leurs problèmes, nous les encourageons à le faire car l'Etat sera moins confronté à des charges. En réalité, cette absence de mise en œuvre de la coopération interne entre collectivités territoriales au Sénégal pourrait s'expliquer par l'existence d'un vide juridique sur les modalités de sa mise en œuvre.

B. L'existence d'un vide juridique dans le domaine de la coopération interne entre collectivités territoriales au Sénégal

Comme en France, il existait au Sénégal plusieurs formes de coopérations que les collectivités territoriales pouvaient nouer entre elles ou avec l'Etat. Parmi ces relations de coopération, on peut citer celles prévues à travers notamment la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des

collectivités locales du Sénégal. Elles englobaient les ententes interrégionales²³⁷, les groupements mixtes²³⁸, les ententes intercommunales²³⁹, les communautés urbaines²⁴⁰, les groupements d'intérêt communautaire²⁴¹. Ces formes de coopération ainsi que leurs modalités de mise en œuvre étaient définies par la loi comme il apparaît à travers les dispositions de l'article 17 du CGCL²⁴² du Sénégal. Si une telle possibilité a été donnée aux collectivités territoriales, c'est grâce au principe de la libre administration affirmé dans la Constitution Sénégalaise en tant que pierre angulaire ayant reçu à l'heure actuelle une traduction sur le plan législatif et réglementaire. Concernant le premier plan, le code général des collectivités territoriales reconnaît toujours à ces entités la possibilité de s'investir sur le champ de la coopération à travers les dispositions de l'article 16 du CGCT de 2013 qui énonce « les collectivités locales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec l'Etat ou toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques ». De plus l'article 17 du dudit code y rajoute que « les collectivités locales peuvent, individuellement ou collectivement, entreprendre avec l'Etat la réalisation de programmes d'intérêt commun ». Contrairement à la loi de 1996, la lecture combinée de ces dispositions résultantes de la loi de 2013 nous permet de constater que c'est toujours la loi qui organise et encadre l'intervention des collectivités territoriales dans le champ de la coopération décentralisée mais les modalités relèvent désormais d'un décret. C'est là un changement qui nous appelle à faire un petit commentaire surtout de dire que « par rapport en 1996 il y a un recul eu égard de la garantie accordée aux collectivités territoriales dans le domaine de la coopération interne relativement à la mise en œuvre »²⁴³. Aussi, avec cette mesure il est maintenant possible pour l'Etat comme bon lui semble de modifier les modalités de mise en œuvre de ces relations de coopération²⁴⁴ sans avoir à recourir à la loi mais par le biais d'un simple décret qui toujours n'est pas effectif. Cette situation constitue « un vide juridique qui depuis 2013 freine la mise en de la coopération

²³⁷ Voir pour les ententes interrégionales les articles 71, 72 et 73 du CGCL du Sénégal

²³⁸ Art 74, 75 et 76 du code précité pour les groupements mixtes

²³⁹ Article 179 pour les ententes intercommunales

²⁴⁰ Article 181 à 190 pour les communautés urbaines

²⁴¹ Article 239 à 240 pour les groupements d'intérêt communautaire

²⁴² La loi n°96-06 du 22 mars 1996 dispose à son article 17 que : « Dans les conditions prévues par le présent code, les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement ».

²⁴³ Babacar. FAYE, Cours sur la coopération interne, op.cit.

²⁴⁴ Ibid

interne entre collectivités territoriales »²⁴⁵ qui pourtant a connu des succès²⁴⁶. En cela, il s'ajoute le fait que le décret offre une garantie moindre par rapport à la loi. Nous pensons que cette forme de coopération entre collectivités territoriales pourrait être un excellent levier de développement pour le Sénégal. D'où il est tant que nos autorités étatiques cessent d'utiliser les moyens juridiques pour empêcher la mise en œuvre d'une quelconque activité d'intérêt général par les collectivités territoriales. Sur cette lancée, nous voyons là une claire volonté de nos autorités étatiques à empêcher la mise en œuvre de cette forme de coopération car agir dans ce champ sans pour autant savoir à quoi s'en tenir serait illégale. Pourtant, il nous semble beaucoup plus difficile de prendre une loi qu'un décret. Donc là, nous pensons que c'est des mobiles politiques qui animent ce choix de nos autorités étatiques qui par cette absence de décret pensent fermer la porte à certains élus locaux, surtout les opposants qui pourraient s'en servir pour développer leurs localités et convaincre pendant longtemps leurs électeurs.

En somme nous avons pu remarquer à travers cette étude comparative de l'organisation territoriale locale de ces deux Etats unitaires de décentralisation simple que sont la France et le Sénégal, qu'il y a des traits de similitudes et des traits de divergences. Toutefois, il faut noter que sur plusieurs points la France est en avance. D'où, il serait nécessaire de s'inspirer de leur modèle d'organisation tout en gardant notre entière souveraineté car rien ne nous sera imposé. Ceci étant, nous pensons que l'Etat Sénégalais ne doit prendre que ce qui est bon en vue d'améliorer sa décentralisation et laisser qui constituerait une limite. A présent, procédons de la même manière pour les deux Etats régionaux avant de terminer par les deux Etats fédéraux.

²⁴⁵ Ibid

²⁴⁶ Parmi ces succès on peut citer par exemple la réponse adéquate apportée par l'entente CADA-KAR à la question liée au nettoyage des communes de la région de Dakar, l'existence d'un dispositif légal de coopération dans la loi de 1996 qui existe toujours dans la loi de 2013 et aussi cela a permis d'établir une certaine solidarité entre les collectivités territoriales pour répondre à certaines problématiques. Voir Babacar.FAYE, Cours, op.cit.

**Titre II : Etude comparative de l'organisation territoriale locale
de deux Etats régionaux puis fédéraux**

Deuxième Partie: Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux puis fédéraux

La décentralisation peut être simple tout comme poussée. Elle l'est au sein des Etats unitaires régionaux qui se différencient des deux premiers étudiés précédemment par le degré. Par rapport à ceux fédéraux, il se pose une différence de nature. Ces dits Etats se situent dans une catégorie intermédiaire proche des Etats fédéraux. C'est pourquoi nous ne trouvons pas de problème à les traiter dans un même titre d'autant plus qu'ils présentent des similitudes à plusieurs points de vue. De ce fait, sans se focaliser sur la comparaison entre l'Etat régional et l'Etat fédéral, notre travail portera sur l'étude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux : l'Espagne et l'Italie (chapitre I), puis de deux Etats fédéraux : les Etats-Unis et l'Allemagne (chapitre II).

Chapitre I : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux : l'Espagne et l'Italie

Comme dans la partie précédente, le choix de ces deux Etats régionaux n'est pas fait au hasard. En réalité, ils sont une forme d'Etat unitaire avec une décentralisation plus avancée. D'importants pouvoirs sont reconnus dans l'organisation de ces Etats régionaux aux entités locales et c'est d'ailleurs ce qui les rapproche du système fédéral. Toutefois, il faut souligner que ces entités périphériques n'ont pas le rang d'Etats et ne participe en rien aux décisions de l'Etat central. L'Espagne et l'Italie sont ici choisies du fait que les deux exemples d'Etats régionaux souvent cités et abordés dans le cadre de notre cours de droit comparé déjà cité en introduction. Donc notre choix se justifie dans la logique d'apporter quelques éléments de plus. D'où seuls quelques points communs (section I) et quelques points de discordance (section II) seront relevés dans le cadre de l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux.

Section I : Les points communs dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux

Ces deux Etats régionaux ont une organisation territoriale locale quasi identique (A) qui reste tout de même conforme à l'unité de l'Etat (B).

Paragraphe I : Une organisation territoriale locale quasi identique dans ces deux Etats régionaux

Dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux, une large autonomie est reconnue aux entités décentralisées (A) disposant également de leurs propres institutions (B).

A. La reconnaissance d'une large autonomie aux entités décentralisées dans l'organisation de ces deux Etats

Ces deux Etats régionaux reflètent l'image d'un Etat qui se « creuse » sinon se « vide » par le centre juste pour traduire le degré de décentralisation poussée. Certains manuels du droit en font une même catégorie à part entière, une forme territoriale placée entre les Etats unitaires et les Etats fédéraux²⁴⁷. Cela se traduit par des mesures en faveur des collectivités de niveau régional qui ont connu la plus grande ampleur, avec l'extension des champs de compétences, l'octroi d'un pouvoir législatif et le renforcement de l'autonomie locale. En réalité, les régions disposent dans l'organisation de ces deux Etats régionaux d'un pouvoir législatif exclusif dans toutes les matières ne relevant pas expressément de la compétence de l'Etat. De plus, nous

²⁴⁷ Voir sur ce point, Louis. FAVOREU, Patrick. GAÏA, R. GHEVONTIAN, Jean.-L. MESTRE, Otto. PFERSMANN, André ROUX, Guy. SCOFFONI, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris 2017, 19^e éd., p 493.

avons pu comprendre que les conditions d'une autonomie fiscale relative pouvaient être réunies dans un État qui conserve une structure unitaire. Tout ceci renseigne en réalité sur l'importance des pouvoirs qui sont reconnus aux entités décentralisées dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux. Pour une meilleure compréhension nous allons voir tour à tour comment cela se traduit dans chacun des deux Etats.

En Italie, la Constitution ne mentionne pas le type d'État auquel appartient l'Italie. Elle proclame seulement que la République est une et indivisible²⁴⁸, tout en reconnaissant et en encourageant dans le même temps les autonomies locales et régionales. Cela afin de réaliser la plus large décentralisation administrative. Alors abordons point par point ces entités locales.

Pour les compétences²⁴⁹ des régions elles sont prévues par la Constitution (Art 117 et 120) et varient selon la nature ordinaire ou spéciale des régions. Elles disposent tout d'abord d'un pouvoir d'auto-organisation (art 123) et fixent librement leurs statuts qui sont néanmoins approuvés par une loi de l'Etat. De plus, ces régions sont dotées d'une autonomie financière (art 119) et de recettes propres. Mais cette autonomie est encadrée par un régime fiscal défini exclusivement par l'Etat. En cela, il s'ajoute leur autonomie normative législative et réglementaire (art 117). Concernant ce pouvoir législatif, il est nécessaire de souligner qu'il est concurrent²⁵⁰ à celui du Parlement national dans un certain nombre de domaines comme la planification et le développement régional (urbanisme, transports, formation professionnelle, tourisme...), ou elles disposent également d'un pouvoir réglementaire. Les régions à statut spécial quant à elles détiennent un pouvoir législatif exclusif et pourront sur habilitation du Parlement adapter les lois de l'Etat. Trois types de compétences sont ainsi observés à travers la répartition opérée par la loi constitutionnelle du 8 mars 2001. On note en effet des compétences qui relèvent exclusivement de l'Etat, d'autres qui relèvent de la loi édictée par les régions mais dans le respect des principes déterminés par celle nationale et dénommées compétences concurrentes. Pour terminer, il y a des compétences qui ne relèvent pas de ces deux premières catégories mais exclusivement des régions sans aucun principe fixé par l'Etat. Cette catégorie concerne des matières non énumérées qui touchent des domaines importants tels que : le développement économique, l'aménagement du territoire. Delà, la possibilité est donnée aux régions de contester devant la cour constitutionnelle²⁵¹ les lois de l'Etat qui empièteraient dans

²⁴⁸ Voir l'article 5 de la constitution Italienne

²⁴⁹ Voir Etude CNFPT – EUROPA, présentée par Clotilde DEFFIGIER - Giuseppe BETTONI - Pierluigi MASTROGIUSEPPE, Les fonctions publiques locales en Europe-Italie, 2004, p.15 et s.

²⁵⁰ Babacar. FAYE, Cours de master 1 sur l'organisation territoriale des Etats, UASZ, 2019

²⁵¹ La Cour constitutionnelle se compose de 15 juges et joue un rôle important. Elle se prononce sur la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi de l'Etat ou d'une région. Ce contrôle s'exerce par voie

leurs propres domaines de compétence en plus également de la charge qu'elles ont de transposer les directives communautaires intervenant dans leurs sphères de compétences.

Sur le plan de la fiscalité²⁵², les régions Italiennes bénéficient d'un transfert de produit d'impôts d'Etat perçus sur leur territoire et il leur est également accordé la possibilité de créer des impôts nouveaux. Là, précisons que la part totale des ressources résultant des impôts propres des régions ordinaires est passée de 2,1% en 1991 à 46,9 % en 1999, devenant une source de financement majoritaire. En cela s'ajoute le fait qu'une partie des transferts concernant la santé a été remplacée par 2 nouveaux impôts régionaux que sont l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) et l'additionnelle régionale à la contribution directe sur le revenu des personnes physiques prévue par la loi n°662 de 1996, réforme entrée en vigueur en 1998. Ces régions ordinaires perçoivent également d'autres impôts comme la taxe automobile régionale. Ces modifications concernent aussi les régions à statut spécial ou la part des impôts propres dans leur budget qui était de 0,5% en 1991 est passée à 17,1% en 1999 suite à une réforme entreprise en 2001. Les financements résiduels liés à la santé sont remplacés par des participations, non affectées aux produits de ressources fiscales de l'Etat²⁵³.

Pour les compétences²⁵⁴ reconnues aux provinces et aux communes, le nouveau texte constitutionnel les considère comme des « établissements autonomes avec statuts, pouvoirs et compétences selon les principes fixés par la Constitution » notamment à (l'art 114 al 2). Mais leur autonomie normative est de rang inférieur à celle des régions. L'autonomie statutaire leur est reconnue par la loi n°142 de 1990 sur le régime juridique des autonomies locales. Pour tout dire, elles ne possèdent pas d'autonomie législative, mais tout simplement d'une autonomie réglementaire pour leur organisation interne et l'exercice de leurs compétences (art 117 al 6). Leurs compétences étaient initialement déterminées par une loi de la République. Mais il était difficile de dresser une liste de compétences locales au niveau central car la loi précitée s'est bornée à fixer des principes généraux. Il reviendra ainsi à la loi régionale de distinguer les fonctions à conserver aux régions, qui correspondent à des besoins à caractère unitaire et celles à attribuer aux pouvoirs locaux. Cette loi régionale doit aussi procéder à la distribution des pouvoirs locaux entre les provinces et les communes. D'ailleurs c'est avec sa mise en œuvre que plus de fonctions propres sont attribuées aux collectivités locales par des lois à travers la

d'exception, à l'occasion d'un litige, mais aussi par voie d'action par l'Etat contre une loi régionale ou par une région contre une loi de l'Etat ou d'une autre région (pour incompétence).

²⁵² Voir Etude CNFPT – EUROPA, précité, p.18

²⁵³ Voir la loi n°56 du 18 février 2000

²⁵⁴ Voir Etude CNFPT – EUROPA, précité, p.16

clause générale de compétence (explicite pour les communes, implicite pour les provinces) fondée sur la représentation des intérêts généraux des collectivités administrées. De plus, le nouveau texte constitutionnel de 2001 donne à l'Etat ou aux régions par rapport à leurs domaines de compétences, le pouvoir de déterminer les compétences des collectivités territoriales. D'où la consécration du principe de subsidiarité par la Constitution Italienne. Les compétences des provinces concernent alors l'aménagement du territoire, la défense de l'environnement, les transports, la viabilité. Pour les communes, il s'agit des fonctions rattachées aux services sociaux comme l'assistance, la santé. En plus, d'autres qui sont relatives à la gestion du territoire (urbanisme, logement, développement économique, zones industrielles et commerciales, foire...). Toujours dans ce sens, elles pourront exercer les compétences qui leur seront déléguées par l'Etat ou la région (inscription sur les listes électorales, état civil, statistiques...). A l'image des régions, ces collectivités ont des compétences dans la fiscalité²⁵⁵.

Pour les communes l'impôt communal sur les biens mobiliers a été introduit et applicable dès 1993. De même les communes se sont vu reconnaître la possibilité de percevoir une contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Toutefois c'est le gouvernement central qui en fixe les limites. Le poids de leurs impôts propres est passé de 14,4 % en 1991 à 28,3 % en 1995. Elles perçoivent l'impôt sur la publicité et l'affichage, la surtaxe sur la consommation d'énergie électrique, la taxe sur l'occupation des espaces... En dehors de ces impôts, elles reçoivent la totalité des recettes de l'impôt sur le cadastre.

S'agissant des provinces, elles ne disposent pas d'impôts sur les biens mobiliers comme les communes. Par contre, leurs pouvoirs fiscaux ont été renforcés dans le domaine de l'environnement et de l'imposition des automobiles par des mesures datant des années 1992 et 1996. Ces provinces sont alimentées par la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF), l'impôt sur l'assurance civile des conducteurs automobiles instauré en 1999, l'impôt sur l'achat de véhicules automobiles (IPT) et la taxe sur l'occupation de l'espace. Ces taux sont en réalité fixés dans le cadre de fourchettes déterminées par l'Etat.

En Espagne, la répartition des compétences ne se fait pas verticalement mais horizontalement puisque l'article 137 de la Constitution énonce clairement « L'Etat est territorialement organisé en communes, en provinces et en communautés autonomes. Toutes ces entités jouissent

²⁵⁵ Ibid, p.18

d'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs ». C'est dire qu'il y a une imprécision quant aux compétences de l'Etat²⁵⁶, des communautés autonomes et des collectivités locales.

Pour les compétences²⁵⁷ des communautés autonomes, c'est l'article 148 de la Constitution Espagnole qui énumère les compétences qu'elles peuvent inclure dans leurs statuts. Ce faisant parmi les 22 points de cet article on relève des compétences qui par leur nature appartiennent exclusivement aux communautés autonomes, alors que d'autres sont partagées avec l'Etat. Cela se justifie en raison d'un intérêt particulier de l'Etat ou par l'existence d'une législation étatique supérieure sur ces matières. A ce titre, on distingue les communautés de pleine autonomie et celles d'autonomie progressive, classées en fonction des compétences qu'elles sont susceptibles d'exercer. Les premières désignent en effet celles qui ont utilisé la procédure d'accès à l'autonomie prévue par l'article 151 de la Constitution Espagnole leur permettant d'insérer dans leurs statuts respectifs les thèmes énumérés dans l'article 148 représentant un minimum qui pouvait être dépassé grâce à l'article 150. Les secondes en revanche ont recours à la voie d'accès de l'article 143 et les compétences énumérées à l'article 148 représentent un maximum, susceptible d'être élargi lors de la réforme de leurs statuts. De ce fait, l'article 149 désigne une série de fonctions qui relèvent en principe de la compétence de l'Etat. L'article 149 est donc l'inverse de l'article 148 car il énumère les compétences de l'Etat, sans contrevenir à l'intervention ponctuelle des régions et l'article 148 énumère les compétences que les Communautés autonomes peuvent assumer, dans le respect des compétences étatiques. En ce qui concerne l'action et l'organisation des collectivités locales, il revient à l'Etat et aux Communautés autonomes d'en décider sur la base de la répartition constitutionnelle et statutaire des responsabilités. C'est pourquoi l'article 148.1.2 accorde aux Communautés autonomes la compétence de modifier les limites des communes situées sur leur territoire et en général, pour assurer certaines fonctions qui relèvent de l'administration de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales et dont le transfert est autorisé par la législation sur le régime local.

²⁵⁶ C'est l'article 149 de la constitution espagnole qui liste 32 points sur lesquelles l'Etat dispose en principe d'une compétence exclusive. Et les al 2 et 3 de cet art rajouteront respectivement « Sans préjudice des compétences que peuvent assumer les communautés autonomes, l'Etat considère le service de la culture comme un devoir et une attribution essentielle et il facilite la communication culturelle entre les communautés autonomes, en accord avec elles. Les matières qui ne sont pas attribuées expressément à l'Etat par la Constitution peuvent appartenir aux communautés autonomes en vertu de leurs statuts respectifs. La compétence sur les matières qui ne sont pas assumées par les communautés autonomes appartient à l'Etat, dont les normes prévaudront en cas de conflit sur celles des communautés autonomes pour tout ce qui ne relève pas de la compétence exclusive de celles-ci. Le droit étatique sera, en tout cas, supplétif au droit des communautés autonomes ».

²⁵⁷ Voir Etude CNFPT - EUROPA présentée par Christophe BONNOTTE - José Manuel RUANO, Les fonctions publiques locales en Europe-Espagne, p.13 et s.

Dans le domaine de la fiscalité²⁵⁸, les communautés autonomes disposent d'importants pouvoirs avec des recettes fiscales qui représentent 20% de leurs ressources totales. Le nouveau système de financement mis en place en 2002 pour financer les nouvelles charges en matière de santé et d'éducation permet désormais aux communautés autonomes de percevoir 33% du produit de l'Impôt sur le revenu. Elles ont la possibilité de fixer le taux sur cette part dans le cadre d'une fourchette élargie. De plus, elles bénéficient de taxes complémentaires (impôt sur la fortune, droits de mutation), dont certaines peuvent être créées de leur propre initiative (taxe sur les jeux, impôt sur les banques et caisses d'épargne). Encore plus loin, la Navarre et le Pays basques disposent d'un régime fiscal spécifique appelé régime foral. Celui-ci leur permet en réalité de collecter la totalité des impôts nationaux, mais acquittent une subvention au titre des services rendus par l'Etat. A l'image de l'Italie, là aussi il faut souligner que l'autonomie dont disposent les communes et les provinces est plus limitée que celles des communautés autonomes car elle a un caractère administratif et leur capacité normative n'est que réglementaire.

Pour les compétences²⁵⁹ des communes, l'article 26 de la loi n°7 du 2 avril 1985 précise que sur les bases du régime local les services minimums à fournir par les communes, seules ou en association, en fonction de leur population sont les suivants :

- ✓ Dans toutes les communes : éclairage public, cimetière, ramassage des ordures, nettoyages divers, fourniture domestique d'eau potable, réseaux d'égouts, desserte des hameaux, pavage des voies publiques et contrôle de l'alimentation et des boissons ;
- ✓ Dans les communes dont la population est supérieure à 5000 habitants : en plus des services précédents, il s'ajoute ceux des parcs publics, bibliothèques, marché et traitement de déchets ;
- ✓ Dans les communes dont la population est de 20000 habitants : outre les services précédents, elles assument également la protection civile, services sociaux, prévention et extinction d'incendies, installations sportives d'usage public et abattoir ;
- ✓ Dans les communes dont la population est supérieure à 50000 habitants : en plus des services précédents, ces communes reçoivent la compétence d'agir dans les transports collectifs urbains de voyageurs et protection de l'environnement.

Concernant leurs recettes fiscales²⁶⁰, elles représentent environ 32% de leurs recettes totales. Ces communes perçoivent trois impôts obligatoires que sont l'impôt sur les biens immobiliers

²⁵⁸ Voir Etude CNFPT – EUROPA, sur l'Espagne, précité, p.20

²⁵⁹ Ibid, p.15

²⁶⁰ Ibid, p.20

bâtis et non bâtis, l'impôt sur l'activité économique, l'impôt sur les véhicules à traction mécanique. Ces trois impôts représentent 28% des recettes communales hors emprunt. Elles peuvent en outre lever deux impôts facultatifs (impôt sur les constructions et travaux, impôt sur les plus-values immobilières en zone urbaine). Pour tous ces impôts, les communes sont libres de fixer les taux dans la limite d'une fourchette définie par l'Etat.

Pour les compétences²⁶¹ des provinces et des îles, elles sont définies par la loi n°7 du 2 avril 1985 qui reprend sur les bases du régime local les principes retenus pour définir la compétence communale et précise à son article 36 les compétences qui leur sont attribuées par les lois de l'Etat et des communautés autonomes dans les domaines suivants :

- ✓ la coordination des services municipaux entre eux pour garantir la prestation intégrale et adéquate des services de compétence municipale ;
- ✓ l'assistance et la coopération juridique, économique et technique aux communes, en particulier celles ayant les plus faibles capacités financières et de gestion ;
- ✓ la prestation des services de caractère supra municipal ;
- ✓ d'une façon générale, le développement et l'administration des intérêts particuliers de la province.

Le pourcentage de leurs recettes fiscales²⁶² représente 58% des recettes totales. Elles peuvent percevoir un impôt additionnel sur les activités économiques sous la forme d'un taux unique qui ne peut dépasser 40%. Nous constatons clairement au vu de tout ce qui précède l'importance des compétences qui sont reconnues aux entités locales dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux. En ce sens, nous pensons qu'ils correspondent bien à cette place intermédiaire entre Etats unitaires et Etats fédéraux dans la mesure où dans ceux de décentralisation simple, de tels pouvoirs en terme législatifs pour les régions et de fiscalité sont moins importants et voire inexistantes. L'autre aspect en dehors des pouvoirs qui sont reconnus à leurs entités et qui pourrait justifier la similitude dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux se rapporte à l'existence d'institutions propres.

B. L'existence d'institutions propres dans les entités locales

Il existe dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux des institutions propres aux entités locales. C'est pourquoi, tout comme dans la partie précédente, nous allons pour mieux voir les différentes institutions qui composent les entités locales les aborder une à

²⁶¹ Ibid, p.16

²⁶² Ibid, p.20

une. Sur ce, l'article 137 de la Constitution Espagnole énonce clairement que « l'Etat est territorialement organisé en communes, en provinces et en Communautés autonomes ». Voyons les différentes institutions qui composent ces entités locales en Espagne.

Les communes²⁶³ sont administrées par un conseil municipal qui est l'organe délibérant. Il est élu au suffrage universel direct à la proportionnelle pour une durée de quatre ans. Désigné en son sein, le maire est assisté d'une commission de gouvernement composée de conseillers municipaux qu'il nomme et peut révoquer à tout moment, formant l'exécutif en question. Ce conseil municipal est présidé par le maire.

Les provinces²⁶⁴ sont administrées par un organe délibérant. Cet organe est en effet composé de membres élus par et parmi les conseillers municipaux de la province, tous les quatre ans et après les élections municipales. Il élit en son sein un président qui détient le pouvoir exécutif. Ce dernier est assisté par une commission de gouvernement. Le territoire Espagnol est divisé en 50 provinces, mais seulement 38 sont des collectivités locales parce que la province a disparue dans les communautés autonomes mono-provinciales.

Les communautés autonomes²⁶⁵ au nombre de 17 sont administrées par une assemblée délibérante élue au suffrage universel à la proportionnelle pour une durée de quatre ans. Les fonctions exécutives sont exercées par une commission de gouvernement, dirigée par un président qui est désigné par les membres de l'assemblée en son sein. Le président nomme les membres de la commission qui disposent d'un pouvoir réglementaire et de l'initiative législative. Elles sont classées en fonction de leurs compétences en communautés de pleine autonomie²⁶⁶ et en communautés d'autonomie progressive²⁶⁷. Les premières disposent même d'un Tribunal supérieur de justice qui, sans préjuger de la compétence suprême du Tribunal constitutionnel coiffe l'organisation judiciaire dans l'ensemble du ressort territorial de la communauté. Nous venons de voir les différentes institutions qui composent les entités locales Italiennes. Passons à présent aux institutions des différentes entités locales Espagnoles. Tout d'abord précisons que dans son organisation territoriale locale, l'Italie comporte des collectivités locales que sont les

²⁶³ Voir Etude CNFPT – EUROPA, sur l'Espagne, précité, p.11

²⁶⁴ Ibid, p.11 et 12

²⁶⁵ Ibid, p.12

²⁶⁶ Il s'agit notamment de la Catalogne, Galice, Pays basque et l'Andalousie

²⁶⁷ Les communautés autonomes concernées sont Aragon, Asturies, Iles Baléares, Canaries, Cantabrie, Castille-La-Manche, Castille-Et-Léon, Ertémadure, Communauté de Madrid, Région de Murcie, Communauté forale de Navarre, La Rioja, Communauté Valencienne. Il s'y ajoute deux Villes autonomes dont le statut est obtenu en 2009 que sont Ceuta et Melilla (enclavées sur les côtes marocaines) et leur fonctionnement administratif est assez similaire à celui des Communautés autonomes.

provinces et des communes. Les régions quant à elles constituent une catégorie distincte soumise à un régime propre qui leur reconnaît des compétences propres. En Italie, le nouvel article 114 de la Constitution de 2001 dispose que « la République est constituée par les communes, les provinces, les villes métropolitaines, les régions et par l'Etat ». En dehors de l'Etat voyons les différentes institutions qui composent ces entités locales Italiennes tour à tour.

Les régions²⁶⁸ sont au nombre de 20 régions dont 15 régions à statut ordinaire²⁶⁹ et 5 à statut spécial²⁷⁰. Concernant leurs organes, l'article 121 de la Constitution prévoit l'institution dans chaque région à statut ordinaire de trois organes : le conseil régional élu pour 5 ans et dirigé par une junte, l'exécutif et son président, entouré lui-même d'assesseurs (6 à 12). Ce conseil régional est élu pour 4 ans dans les régions à statut spécial dont les membres du conseil sont élus pour 80% au suffrage universel direct et 20% sont élus sur la liste du président. Concernant les institutions judiciaires, la loi prévoit désormais la création des juges administratifs sur une base régionale (art 125) contrairement à l'époque où il y a que le conseil d'Etat.

Les provinces et les communes²⁷¹ doivent instituer des organes obligatoires (un conseil et un maire pour les communes, un exécutif et un Président pour les provinces) et respecter les règles concernant leur élection. Les provinces comprennent un conseil provincial élu pour 5 ans, qui élit un corps exécutif collégial et un Président élu. Quant aux communes, elles se composent d'un conseil communal et d'un maire. Le conseil communal, est nommé par le maire pour 5 ans et communiqué au conseil. Ce conseil possède la possibilité de priver le maire de sa confiance, et peut le limoger. Il procède alors à un vote, à la majorité de ses membres et par appel nominal. Le maire, élu est chef de l'exécutif communal et représentant de l'Etat. La loi n° 81 de 1993 a étendu le système majoritaire aux communes de moins de 15000 habitants et a introduit l'élection directe du maire dans les communes de plus de 15000 habitants et du président de la province. Dans les communes de plus de 15 000 habitants et dans les provinces, le maire et le Président de la province sont élus, en outre une prime majoritaire de 60% des sièges au conseil est prévue pour les listes rattachées au maire ou au président de la province. Ce conseil peut voter une motion de censure dont l'approbation entraîne la dissolution du

²⁶⁸ Voir Etude CNFPT – EUROPA, sur l'Italie, précité, p.10

²⁶⁹ Ces régions à statut ordinaires sont : Abruzzes, Basilicate, Calabre, Campanie, Emilie-Romagne, Latium, Ligurie, Lombardie, Marches, Molise, Ombrie, Piémont, Pouilles, Toscane, Vénétie.

²⁷⁰ Ces régions à statut spécial en Italie sont les suivants Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige (deux provinces autonomes dont le statut est assimilé à celui d'une région existant dans cette région à statut spécial), Frioul-Vénétie Julienne et Vallée d'Aoste

²⁷¹ Ibid, p.11

conseil et de l'exécutif ; de nouvelles élections ont alors lieu. En plus de cela, il faut noter qu'un médiateur est institué dans les régions, provinces et communes.

Les villes métropolitaines²⁷² disposent d'un statut particulier qui résulte de la loi n°142 de 1990. Cette loi a prévu leur création à la place des provinces correspondantes dans 9 zones métropolitaines²⁷³ ou dans d'autres zones ayant des caractéristiques métropolitaines. La délimitation des zones revient aux régions intéressées, sur proposition des collectivités locales concernées. Elles furent instituées par une loi n°1102 de 1971 et celle n°142 en a fait des collectivités locales de plein exercice reposant sur la structure associative des communes participantes. Des compétences propres leur sont confiées, comme les interventions pour le développement de la zone. Elles peuvent également se voir confiées des compétences par les communes. Les principaux organes de la ville métropolitaine sont : le maire métropolitain²⁷⁴, le conseil métropolitain²⁷⁵ et la conférence métropolitaine²⁷⁶. On remarque à travers toutes ces illustrations que les entités locales dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux disposent de leurs propres institutions. Seulement, là aussi nous avons pu noter des similitudes concernant les organes qui les composent dans la mesure où les exécutifs dans ces entités sont assistés par d'autres membres en dehors même de l'organe délibérant. Une situation que nous considérons comme une avancée par rapport aux deux Etats précédents dans lesquels

²⁷² Ces villes métropolitaines sont des collectivités locales de deuxième niveau, ou de niveau intermédiaire. Elles se situent à mi-chemin entre les communes et les régions. Leur appellation porte par conséquent à confusion, en cela qu'elles ne sont pas des « villes » à proprement parler, mais des entités de deuxième échelon, au même titre que les provinces. De fait, ces entités ont été conçues pour remplacer certaines provinces, dans le cadre des différents plans mis en place pour « alléger » ou « rationaliser » la structure territoriale du pays. Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la démocratie locale et régionale en Italie, 33e SESSION, CG33(2017)17final 18 octobre 2017

²⁷³ Ces neuf zones métropolitaines de l'Italie sont Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples

²⁷⁴ Le maire métropolitain possède un profil administratif et institutionnel plus ou moins similaire à celui d'un président de province. Il représente la ville métropolitaine et ses compétences sont détaillées dans l'article 8 de la loi Delrio. Du point de vue de la démocratie locale, ce haut responsable présente toutefois un profil moins satisfaisant que les actuels présidents de province, dans la mesure où ces derniers sont au moins élus par les maires et les conseillers municipaux. Le maire métropolitain, lui, n'est élu par personne : celui ou celle qui devient maire d'un chef-lieu de province devient de facto et de jure le maire métropolitain de la ville métropolitaine (article 19, loi Delrio), et cumule donc les deux mandats. Le maire métropolitain peut nommer un vice-maire.

²⁷⁵ Le conseil métropolitain possède un profil et des compétences presque identiques à ceux du conseil provincial. Il se compose du maire métropolitain et d'un certain nombre de conseillers pouvant aller de 14 à 24 en fonction de la population de la ville métropolitaine. Ces derniers sont élus (entre eux) par les maires et par les conseillers municipaux des communes de la province. Ils accomplissent un mandat de cinq ans (article 21, loi Delrio).

²⁷⁶ Enfin, la conférence métropolitaine se compose du maire métropolitain (qui préside les réunions) et des maires des communes rattachées à la ville métropolitaine. Elle est principalement chargée d'approuver et de modifier les règlements (statuto) de la ville métropolitaine. Ces informations sont tirées du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la démocratie locale et régionale en Italie, 33e SESSION, CG33(2017)17final 18 octobre 2017, p.20

les exécutifs locaux ne bénéficient pas de cela. Malgré les pouvoirs reconnus à leurs différentes entités locales, l'unité est préservée dans ces deux Etats régionaux.

Paragraphe II : Une organisation territoriale locale conforme à l'unité de l'Etat

La conformité de leur organisation territoriale locale à l'unité de l'Etat se justifie ici par l'affirmation de l'unité juridique (A), mais également par l'affirmation de l'unité politique (B).

A. L'affirmation de l'unité juridique dans l'organisation de ces deux Etats

Un Etat est dit unitaire, lorsqu'il ne comprend qu'un seul pouvoir législatif et qu'un seul pouvoir exécutif, pleinement compétents sur l'ensemble du territoire national. Tous les citoyens de cet Etat sont soumis à la même et unique autorité, tant au plan juridique, que politique. Ceci dit, malgré leur autonomie poussée, l'affirmation de l'unité juridique est de rigueur en Espagne tout comme en Italie. Elle se traduit par l'existence d'une souveraineté unique et la proclamation de l'indivisibilité. Quant à l'unité de la souveraineté, il est important de préciser que dans l'ordre interne de ces deux Etats, seul le peuple est souverain et par conséquent, aucune portion du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice. Rappelons que dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats, on n'est pas dans le cadre d'un système fédéral ou les entités fédérées se voient reconnaître l'exercice de la souveraineté interne. Dans ces deux Etats régionaux la souveraineté reste indivisible et les dispositions de l'article premier de la Constitution Espagnole de 1978 témoignent de cela « La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol; tous les pouvoirs de l'Etat émane de lui ». Cette disposition trouve son équivalent également à l'article premier de la Constitution Italienne qui dispose « L'Italie est une République démocratique, fondée sur le travail. La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution ». La lecture combinée de ces deux articles nous fait remarquer que seul le peuple est souverain. D'où même s'il est constaté qu'en Italie « les régions les plus riches²⁷⁷ font sécession, s'inquiètent déjà les gouverneurs du sud de l'Italie, conscients qu'ils bénéficient de moins de ressources pour assurer des services publics déjà déficients, des auteurs ont affirmé « nous refusons les atteintes à l'unité nationale qui créeraient des citoyens de première classe et de seconde classe »²⁷⁸. Alors nous constatons que l'Etat Italien accorde une grande importance au respect de l'unité Italienne²⁷⁹ construite de façon laborieuse y compris sous l'angle de la souveraineté. Quant à l'indivisibilité de l'Etat, il est aussi proclamé par les Constitutions de deux Etats régionaux. Elle se traduit sur le plan juridique par l'existence d'un

²⁷⁷ Ces régions Italiennes sont la Vénétie, la Lombardie et l'Emilie-Romagne

²⁷⁸ Cité par Olivier. TOSSERI, Quand l'Italie joue avec le feu de la sécession, Les Echos, le 21 février 2019, p.1

²⁷⁹ Gilles. PECOUT, Naissance de l'Italie contemporaine, 1770-1922, Nathan Université, 2002, p 169 et s.

seul acte juridique constitutif de l'Etat qu'est la Constitution. D'où l'article 2 de la Constitution espagnole énonce « La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, partie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit et l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et de la solidarité entre elles ». De la même manière, l'existence d'un acte unique constitutif de l'Etat pourrait se déduire de l'article précité de la Constitution Italienne. C'est dire que les entités décentralisées au sein de l'organisation de ces deux Etats régionaux ne sont point des Etats dans un Etat pour disposer chacune de sa propre constitution. Ce principe de l'indivisibilité est affirmé dans ces deux Etats pour constituer un rempart juridique contre les revendications d'indépendances notées par exemple en Catalogne²⁸⁰ en Espagne. C'est ce qu'exprime l'auteur Nilsa Rojas-HUTINEL en ses propos « à l'image d'un serpent de mer, la question de l'indépendance de la Catalogne ressurgit régulièrement dans l'histoire politique Espagnole au point qu'elle semble aujourd'hui faire partie de son identité »²⁸¹. Ce désir d'indépendance manifesté par la Catalogne n'est pas nouveau. Avant l'adoption de la Constitution de 1978, l'Etat Espagnol connaissait des revendications séparatistes dont la plus connue est sans doute la celle menée par les indépendantistes basques. Son histoire était effectivement ponctuée par l'action de l'organisation armée « ETA »²⁸². D'où les nouvelles revendications de la Catalogne vont donner un nouveau souffle au conflit indépendantiste qui va conduire les deux derniers présidents (Artur Mas 27 novembre 2010 au 12 janvier 2016 et à partir de cette date de Carles Puigdemont jusqu'au 28 octobre 2017) a organisé des référendums d'autodétermination notamment en novembre 2014 et en octobre 2017. Malgré que ces consultations aient été déclarées inconstitutionnelles et annulées par le tribunal constitutionnel, des poursuites et sanctions sur le terrain pénal déjà prononcées, la volonté de ces derniers de déconnecter la Catalogne de l'Espagne est restée « intacte »²⁸³. Ce serait donc un paradoxe de voir l'Espagne être exposé à un morcellement et à une décomposition. Une situation qui serait inacceptable dans le nouvel Etat démocratique Espagnol qui a opté pour une structure territoriale originale fondée essentiellement sur deux principes que sont: l'unité indissoluble et l'indivisibilité de la nation

²⁸⁰ La déclaration d'indépendance de la Catalogne est un texte politique dans lequel la Catalogne est déclarée symboliquement indépendante en tant que « République catalane » souveraine de droit, démocratique et sociale. La déclaration prévoit également l'entrée en vigueur de la loi de transition juridique et constitutive de la République et le début du processus « constitutif, démocratique, citoyen, transversal, participatif et contraignant ». Le document a été signé par la majorité indépendantiste du Parlement de Catalogne le 10 octobre 2017, après le « oui » à l'indépendance majoritaire lors du référendum sur l'indépendance de la Catalogne tenu le 1^{er} du même mois¹, lequel a été déclaré dès le départ illégal par le gouvernement espagnol.

²⁸¹ Nilsa Rojas-HUTINEL, La vulnérabilité de l'Etat de droit espagnol dans le contexte de revendication indépendantiste catalane, CIVITAS EUROPA 2018/ n° 4, pages 179 à 199

²⁸² Acronyme qui signifie, en basque, « Pays basque et liberté ».

²⁸³ Ibid.

et le droit à l'autonomie des nationalités et des régions. En réalité, la déclaration unilatérale d'indépendance faite par l'ancien président Carles Puigdemont avait créé un doute quant à la possibilité de maintenir l'Etat de droit. Elle a révélé au monde que l'Espagne est un Etat de droit fragilisé à travers notamment l'impuissance décelée des mécanismes de protection traditionnelle²⁸⁴ dont la stabilité a été partiellement rétablie par un mécanisme de protection extraordinaire. Face à une telle crise, la doctrine espagnole était unanime sur le caractère transitoire relatif à l'application de l'article 155 qui devra cesser à l'instant où la situation qui avait justifié le recours à cette disposition aura pris fin. Sinon lorsque le régime exceptionnel devient la règle, cela ne correspondrait plus à la fonction initiale, ce qui pourrait mettre en péril l'Etat de droit²⁸⁵. Cet article prévoit un moyen d'action exceptionnel qui ne doit être utilisé qu'en cas « exceptionnel »²⁸⁶, à l'initiative du gouvernement dans l'hypothèse où une communauté autonome ne remplirait pas les obligations qui lui sont imposées par la Constitution. Un contrôle peut désormais être appliqué sous le fondement de cet article que certains membres de la doctrine considèrent comme « l'article le plus exclusif de la Constitution »²⁸⁷. Cette disposition permet au gouvernement Espagnol après une mise en demeure au président de la communauté autonome et le cas échéant après accord de la majorité absolue du Sénat de prendre les mesures nécessaires pour obliger celle-ci à se conformer à l'exécution forcée de ses obligations ou en vue de protéger l'intérêt général. C'est un moyen qui ne doit être utilisé qu'en dernière instance lorsque tous les moyens traditionnels seront épuisés, tel était le cas en Espagne. L'application d'une telle mesure a fait l'objet de débats relatifs d'une part à l'interprétation même de cette disposition et d'autre part à l'application qui en est faite par les dirigeants Espagnols.

²⁸⁴ Dans son article précisé l'auteur Nilsa Rojas-HUTINEL traduit cela à travers un « Etat de Droit fragilisé par l'impuissance des mécanismes de protection traditionnels » qu'il justifie par rapport « l'inadéquation du renforcement de l'autorité du tribunal constitutionnel », face à « l'impassibilité du mouvement de violation répétitif des règles constitutionnelles »

²⁸⁵ L'Etat de droit se reconnaît à travers un certain nombre de critères que sont : « l'encadrement juridique du pouvoir par le biais de la constitution, le contrôle du pouvoir au travers d'une justice constitutionnelle et la division horizontale et verticale du pouvoir » voir pour cela L.FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J-L. MESTRE, O.PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, op, cit. p.41.

²⁸⁶ Voir pour cela Michel.TROPER, « L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel », in Mélanges offerts au Yadh ben Achour, Tunis CPU, pp. 1143-1152. Il exprime cela en ces termes « une situation simplement différente de la situation normale, une situation qui par conséquent, justifie que l'on mette en œuvre des règles différentes de règles habituelles...Mais on peut aussi définir la situation normale comme celle qui est désirable et l'exceptionnelle comme celle qui n'est pas acceptable qu'un moment et seulement dans la mesure où elle aurait pour fin le retour à la normale ».

²⁸⁷ Pedro. CRUZ-VILLALON, La proteccion extraordinaria del Estado, in A. PREDIERI et E. GARCIA DE ENTERRIA (dir), La constitution espagnole de 1978, Civitas, Madrid, 1984, 2^e éd., p. 715.

Sur le premier point l'interprétation de l'article 155 reste équivoque dans la mesure où la Constitution Espagnole ne donne en effet aucune indication sur la nature des mesures que peut prendre le gouvernement pour obliger la communauté à l'exécution forcée de ses obligations²⁸⁸. En réalité, rien sur la question de ce que le gouvernement pouvait faire ou non n'était précisé. Ce constat conduira le professeur Eduard, ROIG à dire « il n'existe, à l'égard de la mise en œuvre légale de cet article constitutionnel, ni jurisprudence, ni grands débats ou des études académiques ni expérience comparée qui soit au minimum consolidé »²⁸⁹. Sur ce, la doctrine²⁹⁰ n'a pas été unanime quant à la manière dont le gouvernement a procédé pour mettre fin à la crise. En lieu et place de l'utilisation de la force pour obliger le gouvernement Catalan à se conformer à la légalité, celui-ci l'a destitué, dissout son Parlement et a convoqué de nouvelles élections. De là, certains ont reproché au gouvernement d'avoir utilisé cet article pour mettre fin au mandat des dirigeants Espagnols au lieu de la suspension. Pour eux, il y a une atteinte à la lettre de l'article 155 de la Constitution.

Sur le second point, il convient de relever que cet article ne mentionne pas de délai pour l'application de cette mesure exceptionnelle. Mais cette question ne doit pas poser de problème car le gouvernement Espagnol a lui-même posé un délai en précisant que son application doit cesser dès l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement Catalan. En Italie également, des mouvements de revendications fondés sur la satisfaction de la volonté populaire ont été constatés. A cet effet, contrairement au gouverneur de l'Emilie-Romagne qui a lancé des transactions directes avec le précédent gouvernement, ceux de la Lombardie et de la Vénétie ont pour leur part organisé des référendums consultatifs en octobre 2017 où le « OUI » à plus d'autonomie l'a emporté avec plus de 90%. Ce mécanisme de protection établi en Espagne

²⁸⁸ Aux termes des dispositions de l'article 155 de la constitution espagnole, il est tout simplement indiqué que le gouvernement peut prendre les mesures nécessaires pour obliger la communauté en cause à l'exécution forcée de ses obligations ou pour protéger l'intérêt national protéger ». Le paragraphe 2 ajoute que : « pour l'exécution des mesures envisagées au paragraphe précédent, le gouvernement peut donner des instructions à toutes les autorités des communautés autonomes ».

²⁸⁹ Propos de Eduard Roig exprimés en ces mots « No existe al respecto desarrollo legal de tal prevision constitucional, ni jurisprudencia, ni grandes debates o estudios académicos, ni una experiencia comparada minimamente consolidada » traduits par

²⁹⁰ Notons à cet effet, les propos de l'ancien président du tribunal constitutionnel à savoir le professeur Pedro. CRUZ. VILLALON, qui précise que « la technique à travers laquelle la coercition étatique opère est celle de la substitution des organes politiques de la communauté autonome par le Gouvernement de la Nation. Si cette substitution n'est pas ponctuelle et immédiate mais généralisée (bien que transitoire), il faut parler de suspension des organes politiques autonomes. Plus, encore selon cette doctrine, à l'égard de l'article 126 de la Constitution Italienne, la coercition étatique admet la dissolution du Parlement autonome et la destitution du Gouvernement autonome, Pedro. CRUZ. VILLALON, « Coercion estatal », in J-J. GONZALEZ ENCINAR (dir), Diccionario del sistema político español, Akal, Madrid, 1984, p. 60. A l'opposé, J. M. GIL-ROBLES considère qu'il faut écarter la dissolution ou la destitution des organes de la communauté autonome ainsi que la substitution de l'administration autonome par l'Etat, J. M. GIL-ROBLES, « Artículo 155 », in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), Comentarios a las leyes políticas. Constitución española, Edersa, Madrid, 1988, t.IX, p. 466.

contre toute atteinte à l'ordre juridique constitutionnel existe aussi en Italie où il est permis au président de la République à travers les dispositions de l'article 126 de la Constitution (après avis de la commission bicamérale pour les questions régionales et après délibération du conseil des ministres) de dissoudre un gouvernement régional et de destituer le président de la région si des actes contraires à la Constitution ou lorsqu'il est fait constat de graves violations à l'endroit des lois. En ce sens, nous constatons que toute atteinte à l'unité juridique dans ces deux Etats régionaux que sont l'Italie et l'Espagne est à sanctionner et c'est là une bonne chose à notre avis car même dans les Etats fédéraux, les atteintes à l'endroit de la Constitution fédérale par les Etats membres ne sont pas tolérées. Ce serait donc absurde dans ces deux Etats autonomiques de laisser passer de telles violations. En plus de l'affirmation de l'unité juridique, on assiste également à l'affirmation de l'unité politique dans ces deux Etats régionaux.

B. L'affirmation de l'unité politique dans l'organisation de ces deux Etats

La notion d'Etat unitaire qui paraît simple en apparence présente en réalité plusieurs définitions. Nous pouvons citer à titre d'exemples l'auteur André. HAURIUO qui le considère comme une collectivité étatique qui n'est pas « divisible en parties internes méritant elles-mêmes le nom d'Etat »²⁹¹. Pour leur part, les auteurs Marcel. PRELOT et Jean. BOULOUIS précisent que « l'Etat unitaire conjoint l'unité politique et l'unité administrative de structures, ce qu'ils traduisent par l'expression « Etat unitaire centralisé »²⁹². L'unité politique se traduit ainsi par l'exercice d'un certain nombre de contrôle sur les collectivités décentralisées. En Italie, la question de sa transformation en un Etat fédéral a heurté le principe de l'unité de la République proclamé par l'article 5 de la Constitution²⁹³. C'est dire que la réforme mise en œuvre en 2001 a juste modifié le titre V tout en laissant intact ce « principe fondamental ». A cet effet, l'accroissement de l'autonomie des régions suite à cette réforme n'est pas suffisant pour qualifier le système Italien d'un système fédéral. Delà, les nouvelles dispositions de la Constitution semblent mettre sur un pied d'égalité les régions et les collectivités locales²⁹⁴. Quoique l'on puisse dire cet approfondissement ne correspond pas à un système fédéral et cela pour deux raisons que sont : d'une part l'Etat central conserve une part importante de contrôle sur les régions. Une situation qui dans un Etat fédéral serait impossible du fait que l'Etat fédéral

²⁹¹ André. HAURIUO, Droit constitutionnel et institutions politiques, MONTCHRESTIEN 1972, p. 144

²⁹² Marcel. PRELOT & Jean. BOULOUIS, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz 8ème éd.1980, p. 242

²⁹³ Voir Jean. FOUGEROUSE, Le pouvoir législation régional et le principe de l'unité de la République en Italie, RGCT, 2002, numéro spécial, p. 80 et s.

²⁹⁴ Cette situation s'observe d'une manière très nette à travers les dispositions de l'article 114 de la constitution Italienne de 2001 et pour la matière administrative et financière il fait voir les articles (118 et 119).

ne dispose d'aucun contrôle sur les entités fédérées. L'autre raison reste liée à la participation limitée des régions au pouvoir central. D'ailleurs, c'est l'existence de ce contrôle sur les régions qui a permis à la cour constitutionnelle de refuser à ce que ces régions aient le droit de rebaptiser leurs assemblées au nom de « Parlements régionaux »²⁹⁵. Ceci dit que seul l'Etat central peut décider dans son organisation de l'accroissement des compétences dont bénéficient les régions et cela illustre parfaitement le fait que celles-ci ne pourront pas s'affranchir du domaine qui leur est reconnu. Aujourd'hui, en Espagne même si l'initiation de la création des communautés autonomes est libre, cela reste tout de même encadré car leur statut et leur révision devront faire l'objet d'une autorisation de l'Etat et de ses institutions politiques centrales. En Italie, la large autonomie reconnue aux régions, n'exclut pas la possibilité du législateur étatique d'intervenir dans tous les domaines sans que les lois des régions ne puissent les limiter ou conditionner²⁹⁶. Sur ce, la doctrine est plus attentive aux commentaires de l'article 117 alinéa IV. En réalité, elle a retenu qu'on ne pouvait pas qualifier cette compétence législative dont disposent les régions de « pleine » ou « exclusive », mais il serait plus correct d'utiliser l'adjectif résiduel²⁹⁷. D'ailleurs, une jurisprudence²⁹⁸ a été rendue par la cour constitutionnelle pour mieux illustrer qu'il est impossible de délimiter la matière de l'Etat ou des régions. Cette décision ne doit pas nous étonner si l'on considère l'article 117 lettre m comme l'expression la plus forte du principe d'unité de la République. Cela compte tenu qu'elle est faite de ces quelques valeurs que sont les droits, la dignité humaine, la solidarité, l'égalité, la cohésion sociale qui représentent encore le sens le plus authentique et indéclinable de l'identité constitutionnelle Italienne. C'est pour cette raison que la cour constitutionnelle a pratiquement réécrit plusieurs aspects du titre V et grâce à cette jurisprudence l'Etat garde la possibilité de garantir les intérêts unitaires de même que les droits fondamentaux. Delà, nous pouvons dire que ce contrôle effectué par l'Etat Espagnol ou Italien sur les entités prouve le caractère unitaire. En réalité, il est de nature juridictionnelle et administrative. Mais concernant les détails sur ce contrôle, nous en reviendrons dans les parties qui suivent compte tenu des divergences notées

²⁹⁵ Voir la Décision n°106 de 2002 ; la cour estime que le terme de parlement est réservé au « siège de la représentation politique nationale » et qu'il est lié à une « position exclusive occupée dans l'organisation constitutionnelle ». Cette cour ne s'est pas appuyé sur l'argument invoqué par le représentant de l'Etat relatif au lien entre Parlement et souveraineté et a reconnu au contraire que les conseils régionaux participent aussi du principe démocratique et de la souveraineté populaire. Ainsi la question de la dénomination des conseils régionaux reste ouverte d'autant plus que matériellement ces assemblées exercent les pouvoirs normalement attribués aux parlements (voir dans ce sens N.LUPO, « Dalla Corte costituzionale uno « stop » (definito) ai Parlamenti regionali. Nota à Corte cost.n. 106/2002 », www.amministrazioneincammino.it).

²⁹⁶ C. const. n° 282/2002, voir aussi, la jurisprudence successive comme celle du C.const. n° 134/2006 et autres.

²⁹⁷ V. M. LUCIANI, I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito del l'art. 117, comma 2, lett. M della Costituzione), in politica del diritto, n°, 2002, p.345 et s.

²⁹⁸ Voir la décision du C.const. n° 282 de 2002

dans sa mise en œuvre. C'est dire que même si le contrôle permet de préserver l'unité au sein de ces deux Etats régionaux, il se présente différemment sous certains angles. Abordons cela pour mieux voir.

Section II : Les points de discordance dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux

Dans cette partie, nous allons à travers des spécificités montrer la différence qui existe dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux (paragraphe I) avant de mettre l'accent sur la discordance liée aux contrôles exercés sur les entités locales (paragraphe II).

Paragraphe I : Une discordance dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats liée à des spécificités propres à chacun

L'observation de l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux nous a permis de voir que le modèle Italien est a priori plus proche du fédéralisme que celui de l'Espagne (A). En cela, s'ajoute la spécificité liée au système périphérique déployé par chacun de ces deux Etats au niveau local (B).

A. Le modèle d'organisation Italien a priori plus proche du fédéralisme comparé à celui de l'Espagne

Dans son article Olivier TOSSERI précise « l'Etat comme une machine bureaucratique, les Italiens se désintéressent d'un débat qui porte sur l'avenir de leur Nation »²⁹⁹. De plus, le journaliste Italien et historien Indro MONTANALLI souligne « Entre les Italiens la solidarité n'existe pas, il y a que la complicité »³⁰⁰ et « les deux complices du pouvoir la ligue enracinée dans le Nord³⁰¹ et le M5S³⁰² implanté dans le Sud, s'apprêtent en effet à rabaisser le concept de solidarité nationale au rang de simple question sémantique »³⁰³. C'est juste la une manière de prouver que ces propos sont aujourd'hui vérifiés alors que la solidarité comme nous l'avons vu dans la partie

²⁹⁹ Voir Olivier. TOSSERI, Quand l'Italie joue avec le jeu de la sécession, Les Echos, le 21 février 2019

³⁰⁰ Propos d'Indro. MONTANALLI, cités par Olivier TOSSERI, article précité.

³⁰¹ Cette Ligue du Nord, abrégé en LN désigne officiellement la Ligue du Nord pour l'indépendance de la Padanie et officieusement nommé simplement la ligue en 2018 est un parti politique italien initialement régionaliste et fédéraliste, souvent décrit comme populiste d'extrême droite, eurosceptique, voire xénophobe. Cette Ligue fondée par Umberto BOSSI est dirigée depuis 2013 par Matteo SALVINI. A partir de 2017, afin de viser l'électorat de l'ensemble du pays, le parti a utilisé l'appellation abrégée Ligue sans l'adjectif Nord. En 2020, le parti prend nom de Ligue pour SALVINI Premier ministre. Tiré sur Wikipédia.

³⁰² Le M5S désigne, le Mouvement 5 étoiles lancé le 4 octobre 2009 à partir du site du blog de Beppe. GRILLO, sous la direction de Gianroberto. CASALEGGIO est actuellement dirigé à titre intérimaire par Vito. CRIMI. Il est créé dans le sillage du mouvement des Amis de Beppe. GRILLO, actif depuis 2005. Qualifié de non-parti, ce mouvement se présente comme une organisation ni de droite, ni de gauche qui milite pour stimuler une forme de démocratie directe par opposition aux formes de démocraties représentatives. En effet, « les cinq étoiles » représentent les enjeux liés à l'eau, à l'environnement, aux transports, au développement et à l'énergie.

³⁰³ Ibid

précédente fait partie de l'une des caractéristiques de l'Etat unitaire. En réalité, les régions Italiennes disposent de beaucoup plus d'autonomie depuis la révision constitutionnelle opérée le 18 octobre 2001. Cette réforme a accru l'autonomie des régions aussi bien sur le plan législatif, administratif et financier. Sur ce, un des interprètes les plus éclairés du droit constitutionnel Italien à l'image de Giorgio BERTI soutient que l'article 5 comporte « la rupture de l'unité administrative de l'Etat »³⁰⁴ et la dissolution de l'administration d'Etat dans les autonomies et les administrations des communautés mineures. Pour Carlo LANNELLO, « le conflit entre le nouveau titre V et la première partie de la Constitution »³⁰⁵ a occasionné de profonds changements dans les relations Etat-Régions³⁰⁶. D'où naissent des interrogations quant à la délimitation entre la compétence législative de l'Etat et des régions. Delà, une question mérite d'être posée celle de savoir peut-on toujours considérer l'Italie comme un Etat régional compte tenu de la direction prise vers le fédéralisme³⁰⁷ ?

Précisons par-là qu'un « référendum a été organisé en Italie visant à transformer le pays à un Etat fédéral le 25 et 26 juin 2006. Mais le non l'a remporté à 61,3% pour un taux de participation de 52,5% »³⁰⁸. C'est seulement en dans deux régions à savoir la Lombardie et la Vénétie que le Oui l'avait remporté. D'ailleurs ces deux régions voteront 11 ans plus tard pour un renforcement de leur autonomie notamment le 22 octobre 2017.

En Espagne, « l'Etat des autonomies » est créé par la Constitution de 1978 pour mettre en œuvre une décentralisée plus poussée que d'autres pays européens. Ceci étant, elle tourne le dos par cet acte à une organisation centralisée, le royaume s'est doté de 17 régions constituées en communautés autonomes et disposant de larges degrés de liberté, notamment en matière de financement. Mais le développement du « modèle autonome » ne va pas sans heurts. Du fait des spécificités régionales, linguistiques et culturelles. Ce modèle favorise en effet certaines régions Espagnoles avec une régionalisation à géométrie variable qui pourrait déboucher sur un fédéralisme asymétrique. Ici, nous constatons que l'idée de fédéralisme est également avancée. Seulement, ce régionalisme tel qu'il se présente en Espagne est encore plus poussé en Italie du

³⁰⁴ G. BERTI GIORGIO, Commento all'art. 5 cost, in G. BRANCA (dir.), commentario della costituzione : Principi fondamentali-Art. 1-12, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Ed del Foro Italiano, 1975, p.277-295

³⁰⁵ Carlo lannelo, La réforme du titre V de la constitution italienne douze ans après son entrée en vigueur, publié dans la Revue française de droit constitutionnelle, 2013/4, n°96, pages 879-982

³⁰⁶ V.R.BIFULCO, Le regioni, Il Mulino, Bologna, 2004 ; A. Anzon, I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo e il modello originario a confronto, Giappichelli, Torino, 2002, A. D'Atena, Diritto regionale Giappichelli, Torino, 2010 ; R.Bin-G.Falcon, Diritto regionale, Il Muino, Bologna, 2012 », cités dans l'article précité.

³⁰⁷ G. Ferrera, Federalismo e eguaglianza (ossia del federalismo buono e di quello perverso), in l'altra riforma, nella Costituzione, Roma , 2002, p.166 et s

³⁰⁸ www.google.com

fait que c'est la Constitution de 1947 avait instauré un double régionalisme qui distingue deux statuts de régions, celles à statut ordinaire et à statut spécial qui possèdent une plus grande autonomie assortie de nombreux transferts de compétences. D'ailleurs, la révision constitutionnelle de 2001 a renforcé l'autonomie des régions qui détiennent la quasi-totalité des compétences. Une observation du système Italien montre que même si les critères ne sont pas réunis pour que l'on puisse le qualifier d'un Etat fédéral à cause de l'insuffisance de la participation des régions Italiennes à l'exercice du pouvoir politique central entre autres manquements. Tout de même, il est plus proche du fédéralisme. Cette réforme du Titre V de la Constitution a doté le système Italien de caractères de plus en plus pluralistes avec le renforcement de l'autonomie des régions et des autres collectivités territoriales. Cette situation rend difficile la définition du système Italien en des termes précis lié au caractère très indéterminé et général de qualifications telles que celles du fédéral et plus précisément de fédéralisme centrifuge. Ce terme est représenté au titre des dispositions de l'article 114 de la Constitution Italienne actuelle qui précise « la République est composée par les communes, les provinces, les Villes Métropolitaines, les Régions et l'Etat ». Delà, on pourrait dire qu'il y a une position de parité et cela entre l'Etat et les régions. Donc pas de primauté de la volonté de l'Etat même si elle est exprimée par une loi. Actuellement, le seul principe admissible pour résoudre les sources étatiques et celles des régions serait le principe de compétence. D'ailleurs ce terme de fédéralisme centrifuge est très utilisé par des politiciens et souvent par la doctrine³⁰⁹. De plus l'article 119 fait aussi allusion à ce terme centrifuge ou il n'y est plus fait référence au Sud de l'Italie en tant qu'entité défavorisée alors que dans le passé les constituants avaient largement pris en compte cette partie. Retenons que les différences les plus saillantes du système Italien par rapport à celui Espagnol concernent d'une part les attributions réduites données à la compétence régionale par rapport aux pouvoirs étendus d'intervention de l'Etat. D'autre part, il y a en Italie l'absence de dispositions régissant une chambre des régions. Cet organe représente en effet, un élément essentiel de tout système structuré dans un sens fédéral car c'est l'enceinte où les intérêts opposés de l'Etat et des régions s'affrontent et se concilient. On pourrait retenir que la révision constitutionnelle de 2001 prépare une évolution fédérale de l'Etat Italien même si cela n'est toujours pas réalisé. Même s'il est vrai qu'ils sont tous deux des Etats régionaux, à notre sens le modèle Italien est plus proche de l'Etat fédéral. Ce plus qui

³⁰⁹ Une partie de la doctrine a parlé à ce propos de *federalismo centrifugo* pour désigner un fédéralisme qui procède en sens inverse par rapport au fédéralisme classique qui poursuivait l'unité. V. C. De Fiore, *Secessione e forma di stato*, in C. De Fiore, D. Petrosino (a cura di), *Secessione*, Ediesse, 1996, p. 89 et s; G. Ferrera, *Federalimo e eguaglianza (ossia del federalimo buono e di quello perverso)*, in *L'altra riforma, nelle Costituzioni*, Roma, 2002, p. 166 et s. L'indice normatif le plus évident de ce « *federalismo centrifugo* »

est reconnu aux régions Italiennes et non à celles Espagnoles nous le fait dire. A présent, passons à la différence liée à la spécificité du système périphérique aménagé dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux.

B. La spécificité liée au système périphérique déployé par chacun de ces deux Etats au niveau local

Tout d'abord, il est important de préciser que ces deux Etats régionaux ne cessent d'exister au niveau local même si d'importants pouvoirs sont transférés aux entités régionales. L'Etat central est donc présent sur le territoire des entités locales. C'est dire qu'il est également procédé à une déconcentration du pouvoir de l'Etat central. Sur ce point, la Constitution Espagnole de 1978 s'est fortement inspirée du modèle Italien du Commissaire de gouvernement³¹⁰ en instaurant un Délégué du Gouvernement nommé par le gouvernement. Ce dernier est chargé de diriger l'Administration de l'Etat et de la coordonner avec celle de la communauté autonome³¹¹. Il est ainsi chargé de veiller à la sauvegarde des intérêts nationaux. Cette coordination dont il assure a pour but d'éviter une interférence dans la gestion des affaires relevant de l'Etat ou de l'entité régionale. Ceci ressort très clairement des dispositions de l'article 8 de la loi 16 novembre 1983³¹². De plus, « la régionalisation s'accompagnait de la création d'un représentant territoriale de l'Etat auprès des nouvelles autorités régionales »³¹³ comme le souligne Gérard MARCOU. Ses pouvoirs sont renforcés avec la loi n°6 du 14 avril 1997³¹⁴ sur l'administration générale de l'Etat car désormais, il nomme un sous délégué auprès de chaque province en remplacement du gouverneur civil³¹⁵. Aux Baléares et aux Canaries

³¹⁰ L'article 124 de la constitution Italienne de 1947 précise que le commissaire de gouvernement est le représentant maximum du Gouvernement dans les régions, il est chargé des fonctions exercées par l'Etat. Selon les dispositions de l'article 127 ce commissaire exerçait un contrôle préventif des lois émanant des assemblées régionales ainsi qu'un contrôle de légalité sur les actes administratifs. Ces contrôles qu'il exerçait sur les actes des régions ont été supprimés. Aujourd'hui, il y a les défenseurs civiques des régions qui contrôlent la bonne marche de l'administration dans un cadre non contentieux.

³¹¹ Voir l'article 154 de la constitution Espagnole

³¹² L'article 8 de cette loi dispose que « Le Délégué de Gouvernement fournira au Conseil de Gouvernement de la Communauté autonome et à travers lui à son Assemblée législative l'information nécessaire au bon exercice de leurs compétences. De même les organismes relevant de l'Administration de Communauté autonome fourniront au Délégué du Gouvernement l'information que celui-ci sollicitera à travers le président de la Communauté autonome et dans le but du meilleur accomplissement de ses missions ».

³¹³ Gérard. MARCOU, Le représentant territorial de l'Etat et le fait régional des Etats européens, Revue française d'administration publique, 2010/3(n°35) pages 567 à 582

³¹⁴ Cette loi se présente comme une adaptation de l'organisation administrative au développement du modèle autonome dans la perspective que les fonctions administratives de l'Etat puissent être assumées par une administration unique sous la direction du gouvernement régional (exposé des motifs de la loi paragraphe VI). Voir Gérard. MARCON, précité.

³¹⁵ Le Gouverneur civil assurait en tant qu'agent politique la représentation unitaire du Gouvernement. Sur sa casquette d'agent administratif, il était responsable du maintien de l'ordre public dans un sens large incluant la protection civile. Il était une pièce maîtresse dans l'Administration de la province car il veillait à éviter une inégalité des services décentralisés et d'impulser telle ou telle administration en fonction des priorités du moment.

celui-ci nomme des directeurs insulaires pour chaque île. Ces autorités de l'Etat central Espagnol exercent comme compétences principales l'information aux citoyens, la simplification des structures administratives, la sécurité publique et la garantie des libertés fondamentales. Concernant les communes, il faut noter qu'en Espagne il y a une réelle dispersion des délégations ministérielles. Il se pose alors un vrai défi qui consiste à assurer un regroupement intelligent de toutes ces délégations. C'est pourquoi, il est difficile pour le Délégué de gouvernement d'exercer bien son rôle car l'ensemble du système souffre d'un défaut de coordination³¹⁶. Pour le cas de l'Italie, de telles fonctions sont exercées au niveau des provinces par des bureaux territoriaux du gouvernement dirigés le préfet nommé par le Conseil des ministres. Au niveau territorial cette préfecture est une délégation du Ministère de l'intérieur gérée par le préfet au niveau provincial dans les domaines suivants : la gestion de la communauté locale, la sécurité publique, l'immigration, la sphère économique, les élections locales, et en général représente le gouvernement au niveau local. Ce préfet de la province qui est « exclusivement le seul représentant »³¹⁷ de l'Etat dirige le bureau de l'administration de celui-ci et regroupe des services de différents ministères ayant encore conservé des attributions juridiques ou de gestion au niveau local³¹⁸. C'est seulement dans la région de Vallée d'Aoste, sans province que les fonctions de la préfecture sont exercées par les organes de pouvoir régionaux. Précisons pour terminer que le préfet peut déclencher la procédure par laquelle le gouvernement peut saisir la Cour constitutionnelle contre une loi adoptée par une région et il intervient dans la procédure de nomination par le gouvernement d'un commissaire extraordinaire. Au regard de tout cela, nous remarquons que la déconcentration est différemment mise en œuvre dans l'ordre interne de ces deux Etats régionaux car en Italie il y a pas de représentant de l'Etat au niveau des régions et des communes, ce qui nous fait dire que le modèle Italien est plus simplifié et certainement moins couteux. Par rapport aux contrôles exercés par chacun de ces deux Etats régionaux sur les entités locales, nous notons une différence.

³¹⁶ Voir Gérard. MARCON, précité

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Décret législatif n°300 du 30 du 30 juillet 1999, décret du Président de la République n°180 du 3 avril 2006. Voir aussi Cassese. SABINO, les préfets en Italie RFAP, 2000, n°96, p.589

Paragraphe II : Une discordance liée aux contrôles exercés sur les entités locales dans l'organisation de chacun de ces deux Etats

Concernant les contrôles exercés sur les entités locales, nous remarquons une différence au sein de ces deux Etats régionaux et pour mieux comprendre cela, nous verrons de façon séparée le contrôle exercé sur les entités locales en Espagne (A), avant d'aborder le cas de l'Italie (B).

A. Le contrôle exercé sur les entités locales en Espagne

Dans un rapport³¹⁹, il est précisé que le contrôle des lois adoptées par les entités dotées d'un pouvoir législatif relève du contentieux constitutionnel. Toutefois, celui des actes administratifs relève du contrôle juridictionnel organisé de façon spécifique dans chacun de ces deux Etats régionaux. Ce contrôle juridictionnel est en effet un contrôle général. Précisons qu'en Espagne les actes des collectivités sont obligatoirement transmis au représentant de l'Etat alors qu'en Italie, tel n'est pas le cas. L'Espagne dispose ainsi d'un organe de contrôle spécifique appelé l'inspection générale de l'administration du territoire. Par contre, aucun contrôle n'existe plus en Italie hormis dans le cas rare où un acte met en cause la sécurité publique, l'unité juridique, économique ou la sauvegarde des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux. Notons que dans la gestion de leurs intérêts respectifs, les différentes entités locales Espagnoles prennent qui ne sont contrôlés qu'a posteriori selon un régime³²⁰ fixé pour chacune d'entre elle. Il s'agit en premier lieu du contrôle opéré sur les actes des communautés autonomes en tant qu'entités dotées de pouvoir législatif propre. Les modalités de ce contrôle relevant de différents organes³²¹ sont fixées par l'article 153 de la Constitution Espagnole. Ces organes sont :

- Le tribunal constitutionnel en matière de constitutionnalité de leurs décisions ayant force de loi
- Du gouvernement Espagnol après avis du conseil d'Etat pour les compétences qu'il a déléguées à une autonomie en vertu de la loi organique conformément aux articles 148-2-a et 150-2 de la Constitution.

³¹⁹ Voir le rapport de l'information de M. Jacques MEZARD, sénateur, « Prendre acte de la décentralisation pour une rénovation indispensable des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales » fait au nom de la délégation au collectivités territoriales, n°300 (2011-2012) du 25 janvier 2012, p.6 et disponible sur internet à l'adresse <http://www.sénat.fr/notice-rapport/2011/r11-300-notice.html>.

³²⁰ IL s'agit des dispositions de l'article 153 de la constitution espagnole pour les communautés autonomes, celui applicable aux provinces et aux communes résulte de la loi n°7 du 2 avril 1985 qui régit les bases du régime local

³²¹ Note sur, Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, Allemagne-Espagne-Italie-Pays-Bas-Portugal-Royaume-Uni (Écosse et Angleterre), septembre 2011, p.15

- De la juridiction administrative statuant en contentieux pour les questions intéressant l'administration de l'administration de l'autonomie et ses normes réglementaires.

Toujours pour les communautés autonomes, il faut noter que la majorité des autonomies Espagnoles ont de surcroît institué un défenseur du peuple chargé de la défense des libertés.

En second lieu par rapport au contrôle sur « les actes des provinces et des communes »³²², il y a un régime identique tant en ce qui concerne le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat, les communautés autonomes que celui exercé par la juridiction administrative. Le contrôle administratif est prévu à l'article 56 de la LRBRL et aux articles 208 et 196 du décret royal n°2568 du 28 novembre 1986 qui précisent qu'une copie des actes de ces entités locales qui sont immédiatement exécutoires, doit être remise au représentant de l'Etat et à l'administration de la communauté autonome dans les six jours suivant leur adoption. Ils peuvent demander à l'entité locale des informations pour vérifier l'application de la législation qu'elle soit étatique ou émanent d'une communauté autonome. De plus, ils disposent également le droit d'obtenir des éléments concrets sur l'activité municipale à travers la communication de dossiers ou la remise de rapports. A cet effet, lorsqu'ils estiment qu'un acte est entaché d'illégalité, l'Etat et la communauté peuvent en application des articles 65 de la LRBRL et 215 du décret n°2568 précités procéder aux mesures suivantes.

- Dans les quinze jours suivant la réception de cet acte enjoindre, par un acte motivé précisant la norme réputée violée, à l'entité locale qui en est l'auteur de procéder à son annulation dans le délai d'un mois et à défaut saisir la juridiction administrative dans les deux mois suivant l'expiration de ce délai
- Saisir directement la juridiction administrative sans demander l'annulation de l'acte par son auteur, dans les deux mois suivant la transmission de l'acte à défaut dans les délais du recours contentieux.

Pour le contrôle juridictionnel il faut noter qu'outre les personnes qui ont intérêt à agir dans le cadre d'un contentieux administratif général, la juridiction administrative peut être saisie au sujet d'un acte d'une entité locale en vertu de l'article 63 de la même loi par :

- L'Etat et les communautés autonomes dans la limite de leurs compétences respectives
- Mais aussi les membres des instances délibérantes des entités locales qui auraient voté contre cet acte.

³²² Voir la Note sur, Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, précitée, p.16 et s.

En dehors du contrôle administratif et juridictionnel exercé sur les actes des entités locales, il existe en Espagne des cas particuliers³²³ de contrôle que sont :

D'abord on a le contrôle de l'abstention d'une collectivité en matière économique. Au regard de l'article 60 de la LRBRL l'Etat et la communauté autonome sont fondés à rappeler à une entité locale dont l'abstention leur porte préjudice, les obligations économiques ou fiscales qui résultent d'une loi. Dans un délai qui ne peut pas être inférieur à un mois, si l'entité n'a pas rempli ses obligations, l'Etat et la communauté peuvent se substituer à elle.

Ensuite il s'agit de la suspension d'un acte attentant gravement à l'intérêt général de l'Espagne. Par rapport à ce type de contrôle, le Délégué du gouvernement peut en vertu de l'article 65 de la loi précitée suspendre l'exécution d'un acte qui porte gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne. Cela après avoir mis en demeure le président de la collectivité auteur de cet acte de l'annulation dans un délai de cinq jours. De la même manière il peut également prendre des mesures propres à protéger l'intérêt en question.

Enfin il s'agit du recours d'un habitant en cas de carence d'une collectivité et là c'est l'article 68 de la LRBRL qui permet à celui-ci jouissant de ses droits civils et politiques de mettre celle-ci en demeure d'exercer les actions nécessaires pour la défense de ses biens et droits dans un délai de trente jours. Dans le cas où l'entité en question ne donne pas de suite à sa demande, les habitants peuvent exercer cette action au nom de l'entité locale. C'est ainsi que se présente le contrôle effectué sur les différentes entités locales Espagnoles. Passons au cas de l'Italie.

B. Le contrôle exercé sur les entités locales en Italie

Comme pour le cas de l'Espagne en Italie, il existe un contrôle effectué sur les différents actes des entités locales. Pour celui effectué sur les actes des régions, il est à la fois de nature administrative et juridictionnelle. Concernant le contrôle administratif, la Constitution ne fait plus référence au contrôle par un organe de l'Etat avec le Commissaire de gouvernement³²⁴.

³²³ Ibid, p.17 et s.

³²⁴ Le contrôle portant sur les actes administratifs des régions était un contrôle a priori de légalité et d'opportunité, il s'agissait d'un renvoi au conseil régional avec demande de réexamen. Il était exercé par une commission (composée en vertu de la loi Scelba n° 16 de 1952 d'un magistrat de la cour des comptes, trois haut fonctionnaires de l'Etat, d'un expert proposé par le conseil régional) et présidée par le commissaire du gouvernement. Il a en charge la tutelle administrative et représente l'Etat. Il assure une coordination des actions de la région et de l'Etat. Aujourd'hui la notion de « contrôle de l'Etat sur les régions » est discutable à la lumière de la nouvelle réforme constitutionnelle qui a supprimé le régime des contrôles. En réalité, les lois régionales étaient soumises à ce double contrôle. Le contrôle de légalité est assuré par le commissaire du gouvernement, aidé d'une commission. Il pouvait s'opposer à la promulgation d'une loi qu'il considère illégale. La loi pouvait être renvoyée à la région, qui pouvait la modifier, au regard des observations, ou l'approuver à nouveau. La Cour constitutionnelle tranche un éventuel conflit entre le commissaire et le conseil régional. Le contrôle d'opportunité était aussi exercé par le commissaire du gouvernement, il porte sur la contradiction entre la loi régionale et l'intérêt national ou celui des autres régions.

Toutefois même si ce contrôle est maintenant supprimé, le gouvernement dispose toujours du pouvoir de se substituer aux organes des régionaux en vertu de l'article 120 de la Constitution Italienne en cas de non-respect des normes et des traités internationaux, des règles communautaires, d'un grave péril pour la sécurité publique ou encore pour préserver l'unité juridique ou économique, en particulier la sauvegarde des niveaux essentiels des prestations qui concernent les droits civils et sociaux. En ce sens, c'est la loi qui détermine les conditions dans lesquelles ces pouvoirs de substitution s'exercent dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de collaboration loyale. Pour le contrôle juridictionnel sur les actes des régions, c'est désormais l'article 127 du nouveau texte constitutionnel qui supprime toutes les formes de contrôle préventif sur les lois régionales. Il est remplacé notamment par la possibilité pour :

Le Gouvernement d'intenter une action devant la Cour constitutionnelle dans les soixante jours de la publication d'une loi régionale lorsqu'il estime, en vertu de l'article 127 de la Constitution, qu'une région a excédé sa compétence. Les actes des régions sont en outre soumis au contrôle de la juridiction administrative dans les conditions du droit commun. En plus de l'intervention des défenseurs civiques des régions³²⁵ qui contrôlent la bonne marche de l'administration dans un cadre non contentieux.

Concernant les actes administratifs, le système a changé avec l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle qui abroge l'article 130 de la Constitution. En réalité, les contrôles extérieurs sont supprimés à la faveur de contrôles internes, sous réserve bien sûr du contrôle du juge administratif. Le contrôle sur les organes régionaux est prévu à l'article 126 de la Constitution et par une loi ordinaire de 1953 n°62. Le conseil régional peut être dissous en cas de violations graves de la loi, d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution, à la suite de démissions ou d'impossibilité de trouver une majorité. La proposition de dissolution est faite par le Conseil des ministres, après avis de la commission bicamérale du parlement pour les questions régionales. La dissolution est finalement décidée par un décret du Président de la République. De plus, il n'existe pas de hiérarchie entre les collectivités locales ou entre les collectivités locales et l'Etat. Par conséquent, pas de possibilité de donner des ordres ou des directives conformément aux principes d'autonomie.

Ici, si le Conseil régional persiste, c'est le Parlement qui est compétent pour trancher ce différend. Le nouveau texte constitutionnel notamment à son article 125 abroge ces dispositions et supprime toute forme de tutelle administrative de l'Etat sur les actes administratifs régionaux.

³²⁵ Voir la Note sur le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, précitée, p.20

Pour le contrôle exercé sur les actes des provinces et des communes, il s'agit des dernières du régime qui résulte pour l'essentiel du TUEL. De ce fait, le gouvernement Italien et la région disposent d'un pouvoir de substitution. Le gouvernement dispose de ce pouvoir sur les actes des provinces et des communes identique en plus de celui qu'il exerce sur les régions. Elles se sont vues reconnaître dans les matières relevant de leurs compétences, un pouvoir de substitution en cas d'abstention des provinces ou des communes sous réserve que celui-ci soit exercé par un organe de la région ou mis en œuvre sur la base d'une décision d'un tel organe. Ainsi en vertu de l'article 136 du TUEL, si la province ou la commune néglige de prendre un acte obligatoire, le défenseur civique régional nommé au regard de la loi un commissaire chargé d'y procéder à sa place. En Italie on assiste également à l'intervention du défenseur civique institué dans plusieurs provinces et chargé de garantir de façon impartiale la marche de l'administration provinciale. Ce travail se fait à travers la signalisation des abus, les dysfonctionnements, les carences et les retards vis-à-vis des citoyens conformément à l'article 11 du TUEL. Ce défenseur est chargé d'exécuter le contrôle prévu par l'article 127 à la demande d'un quart des conseillers provinciaux. Dans cette même logique, les communes disposaient d'un défenseur communal qui a été supprimé par la suite par une loi³²⁶. Désormais, les fonctions que celui-ci exerçait reviendront au défenseur civil provincial qui devient à ce titre « le défenseur civique territorial » dans les conditions fixées par une convention. Pour terminer l'article 127 du TUEL prévoit qu'à la demande d'un quart des conseillers provinciaux dans l'intervalle des dix jours de la publication d'un acte portant sur les appels d'offres, le nombre des emplois ou l'embauche de personnel, le défenseur civique émet un avis sur la légalité de cet acte auquel la collectivité peut ne pas prendre en compte en maintenant sa décision. Nous venons de voir le contrôle exercé par l'Etat central Espagnol et Italien sur les différentes entités locales avec quelque part des spécificités qui existent de part et d'autre même si la nature juridictionnelle et administrative du contrôle reste identique. Comme pour les deux Etats de décentralisation simple dans ces deux Etats régionaux, d'importants pouvoirs sont reconnus aux entités locales mais l'organisation n'est pas partout homogène. En réalité on a pu constater que le modèle Italien est plus proche du fédéralisme. Terminons cette étude comparative par l'étude de l'organisation territoriale locale de deux Etats fédéraux : les Etats-Unis et l'Allemagne.

³²⁶ Voir l'article 2-186 de la loi n°191 du 23 décembre 2009 enjoint aux communes de supprimer les fonctions de défenseur communal au que soit institué un défenseur civique territorial. Ce dernier sera compétent pour garantir l'impartialité et le bon fonctionnement de l'administration en signalant les cas échéant les abus, dysfonctionnements, carences et retard de l'administration à l'égard des citoyens.

Chapitre II : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats fédéraux : les Etats-Unis et l'Allemagne

Dans cette étude comparative portant sur l'organisation territoriale locale, on pouvait avoir un sujet uniquement articulé autour des Etats unitaires. Le fait d'avoir inclus les deux Etats fédéraux s'explique par la démarche progressive annoncée en introduction. En clair, nous avons pu voir les rapports qui existent dans l'organisation territoriale locale des deux Etats de décentralisation simple choisis, de même que deux Etats régionaux. En faire pareil pour deux Etats fédéraux serait intéressant à notre sens car les entités fédérées qui les composent sont dotées en matière constitutionnelle, législative et juridictionnelle, d'une autonomie telle qu'elles méritent le nom d'Etats. Ceci étant, le choix porté sur les Etats-Unis et l'Allemagne n'est pas gratuit car les premiers ont inspiré le fédéralisme Allemand et c'est d'ailleurs les deux traités dans le cadre de notre cours de droit comparé de l'organisation territoriale locale des Etats. De la même manière l'accent sera mis dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux sur seulement quelques points de convergence (A) et de divergence (B).

Section I : Les points de convergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux

Dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux, d'importants pouvoirs sont reconnus aux entités fédérées (paragraphe I), en plus d'autres points de convergence (paragraphe II).

Paragraphe I : La reconnaissance d'importants pouvoirs aux entités fédérées dans l'organisation de ces deux Etats fédéraux

L'importance de ces pouvoirs se justifie par l'exercice de la souveraineté interne reconnu aux entités fédérées (A), en plus de l'existence des principes communs (B).

A. L'exercice uniquement de la souveraineté interne par les entités fédérées

La notion de souveraineté est le concept de base de toute dialectique en droit public. Pour que naisse un Etat, il doit y avoir un élément charnel, la population, un élément matériel, le territoire, un élément juridique, la souveraineté. De ce fait, pour qu'un Etat existe il est fondamental que sa population accepte que son comportement soit réglementé par une autorité supérieure chargée de veiller au respect de l'intérêt public. La souveraineté apparaît ainsi comme l'expression juridique de cette puissance au-dessus des intérêts des particuliers³²⁷. Cette notion de souveraineté fait appel à celle de volonté que le doyen DUGUIT exprime en ces termes : «

³²⁷ Lire à ce sujet Paul ISOART in, la souveraineté au XX siècle, Paris, Armand Colin, 1971, p. 14.

la souveraineté écrit-il, est une volonté qui a ce caractère à elle propre et à elle seulement de ne jamais le déterminer que par elle-même. Le motif qui seul peut déterminer la volonté souveraine à agir est un motif qu'elle tire d'elle-même. Jamais une volonté souveraine ne peut être déterminée à agir par ce motif qu'une autre volonté veut qu'elle agisse en tel ou tel sens³²⁸ ». Pour sa part, Jean Jacques ROUSSEAU traduit cela par le contrat social qui est en quelque sorte l'expression de cette souveraineté en ce qu'il donne lieu à la création de l'autorité étatique et le pouvoir de faire des lois³²⁹. C'est pourquoi, le fédéralisme en tant que gouvernement bicéphale a conduit des auteurs à constater le caractère absolu de la souveraineté s'adaptant bien mal au fédéralisme. D'où la question de savoir où fallait-il situer la souveraineté à ces deux niveaux ? La réponse à cette question nous conduit à évoquer la notion de souveraineté partagée dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux afin de permettre aux entités fédérées d'exercer la souveraineté interne. Cette notion de souveraineté partagée pourrait ainsi être prise en deux sens. Dans le premier, elle exprime l'exercice d'une souveraineté par deux ou plusieurs Etats sur un même territoire ou une portion de territoire. Dans le second, elle implique dans le cadre de la Constitution d'un Etat la reconnaissance d'une parcelle de souveraineté à une ou plusieurs des collectivités membres en sus de la souveraineté de l'Etat. C'est le cas notamment des deux Etats fédéraux qui nous concerne à savoir les Etats-Unis et l'Allemagne. Il n'est point d'une question doctrinale mais d'une difficulté inhérente à toute pratique du fédéralisme. En ce sens, cette question relative à la souveraineté partagée a opposé deux grandes écoles. Sur ce, certains pensent que la souveraineté est divisible et partagée entre les Etats membres et l'Etat central là où d'autres soutiennent le contraire car appartenant toute entière à l'Etat fédéral. Ceci dit que les Etats fédérés ne jouissent que d'une simple autonomie. Au regard de la première position, ce sont même les auteurs de l'idée fédérale qui ont été les premiers à développer la théorie de souveraineté partagée entre l'Etat fédéral et les Etats membres³³⁰. Ces derniers à l'intérieur de leur sphère de compétences législatives sont aussi souverains que l'Etat fédéral³³¹. Chaque Etat qui accepte de s'unir à d'autres Etats sous un régime fédéral abandonne pour une partie de sa souveraineté à l'Etat central et la conserve pour

³²⁸ Léon. DUGUIT, *Souveraineté et Liberté*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1922, p. 75.

³²⁹ Il n'est pas de notre propos de pousser plus loin l'étude de ce passage fort intéressant de l'œuvre de Rousseau. Il faudrait aussi aborder par le fait même, les divergences entre la doctrine allemande qui établit la puissance absolue de l'Etat, et la thèse classique française qui confond puissance étatique et souveraineté nationale. Le professeur BURDEAU opte pour sa part pour « (...) l'existence d'une puissance étatique fondée directement sur l'idée de droit qu'incarne le pouvoir institué dans l'Etat. » Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, tome II, 2^e éd, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 321.

³³⁰ Voir *The Federalist : A commentary on the constitution of the United States*, being a collection of essays written in support of the constitution 1787, H. Cabot Lodge. New York, London, G.P. Putnam's sons 1889.

³³¹ Voir Alexis. De TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Bruxelles, L. Hauman. 1835.

une autre. Delà, nous constatons que dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux, chacune des entités fédérées jouit d'une souveraineté pleine et entière de sa compétence législative. Mais la personnalité internationale ne peut être exercée uniquement que par l'Etat central. De ce fait, nous pensons que c'est une bonne option pour ces deux Etats fédéraux de s'attribuer l'exercice de la souveraineté internationale compte tenu de l'importance et la délicatesse des relations internationales. Cet exercice permettra de mieux contrôler les activités des entités fédérées qui les composent et surtout de plus marquer leur puissance. Le droit international le justifie à travers le principe de l'unité de l'Etat en soulignant que la responsabilité internationale des Etats ne se divise pas. En conséquence les entités fédérées ne possèdent à aucun titre la souveraineté internationale. Toujours dans le même sens, une autre explication qui semble être contradictoire a également été donnée par des auteurs qui prétendent que l'Etat fédéral possède à la fois la souveraineté externe et interne alors que les Etats membres ne possèdent que celle interne divisant ainsi la souveraineté dans son essence. Cette position nous la comprenons dans la mesure où les Etats membres sont soumis à deux droits à la fois et il n'est nullement dit qu'ils définissent toutes les lois internes. C'est pourquoi, il se pose une vérité indiscutable de prétendre que la souveraineté est le critère distinctif de l'Etat. L'auteur Carré de Malberg dira en ce sens « A coup sûr, si le critérium de l'Etat est la souveraineté, les collectivités membres d'un Etat fédéral ne sont pas des Etats, car elles ne sont pas souveraines ». Cet auteur se fonde à notre avis sur l'exercice tout entier de la souveraineté autrement dit dans l'ordre interne et externe pour qualifier un Etat. C'est là une position à laquelle nous adhérons car on ne pense pas qu'un Etat unitaire étranger exerçant à la fois les deux puisse prendre un Etat membre de ces dits Etats fédéraux comme son égal. Si ce n'est l'Etat fédéral en question. On pourrait se rabattre sur un autre fondement qu'est la Constitution pour soutenir cet argument car seul un Etat peut en disposer et non une entité décentralisée peu importe son degré de décentralisation. C'est dire que ces entités membres dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux constituent bel et bien des Etats. Nous venons de constater que la souveraineté est réellement partagée entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Outre cela, nous remarquons que ces deux Etats fédéraux sont organisés autour des mêmes principes.

B. L'existence des mêmes principes régissant l'organisation de ces deux Etats fédéraux

Même si la définition de l'Etat fédéral a fait l'objet de débats doctrinaux vifs³³² centrés sur la souveraineté des Etats fédérés et de l'Etat fédéral. La doctrine n'a pu offrir à la dogmatique

³³² Voir pour ces débats, Georges. BURDEAU, Traité de Science politique, tome 2, L.G.D.J. 1967, p. 484 & s

juridique, une définition de l'Etat fédéral reposant sur deux formes étatiques que sont le super Etat et l'Etat membre qui est limité. Cette situation nous fait remarquer aux Etats-Unis et en Allemagne, une certaine articulation fondée autour de trois principes : le principe de la superposition, de l'autonomie et de la participation. Désormais, la doctrine demeure attachée sur une approche descriptive fondée autour de ces trois principes. Voyons les dans les détails.

D'abord concernant le principe de la superposition³³³, deux ordres juridiques superposés vont s'appliquer aux citoyens dont l'un global du super, à l'intérieur duquel s'inscrivent les autres particuliers à chaque Etat membre. C'est ce que André. HAURIOU exprime en ces termes « l'Etat fédéral est une société d'Etats ayant entre eux des rapports de droit interne, de droit constitutionnel, dans laquelle un super - Etat est superposé aux Etats associés »³³⁴. Delà, le système juridique de l'Etat membre s'inscrit dans le cadre général fixé par le système juridique de l'Etat fédéral dans notre celui de l'Allemagne et des Etats-Unis. Cette superposition dont il est question marque en effet l'importance du super Etat qui d'ailleurs en règle générale est le seul qui soit considéré comme un Etat sur le plan international. En réalité cette superposition se traduit dans l'organisation de ces deux Etats fédéraux par ce que l'on appelle l'immédiateté. L'Etat fédéral dispose donc des compétences qu'il exerce sans intermédiaire sur les citoyens.

Ensuite concernant « le principe de l'autonomie »³³⁵, celui-ci distingue quelque part l'organisation de ces deux Etats fédéraux de celle des Etats unitaires. On relève à travers ce principe des compétences qui appartiennent exclusivement à l'Etat membre et l'Etat fédéral ne pas intervenir dans ce domaine. Une capacité d'auto-organisation est ainsi donnée aux entités fédérées en plus de la liberté juridique qui leur est octroyée. L'idée est ici de permettre à ces

³³³ Ce principe se traduit dans ces deux Etats fédéraux « par une superposition de deux structures, Etats fédérés et Etat fédéral. Chacun dispose de sa propre constitution, de son propre gouvernement, de son parlement et d'un système judiciaire. Ainsi deux ordres juridiques se superposent celui du niveau fédéré et celui du niveau fédéral. On distingue un droit pour chaque Etat fédéré. Dans son domaine de compétence, le droit fédéral bénéficie de la primauté et d'une application immédiate sur celui des Etats fédérés Ceci suppose que le droit des Etats fédérés doit concorder et être conforme au droit fédéral » tiré de <http://www.toupie.org>.

³³⁴ André. HAURIOU, Droit constitutionnel et institutions politiques, MONTCHRESTIEN 1972, p. 147

³³⁵ Voir pour cela Bernard. CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, 18^e éd, ARMAND COLIN, 2001, p.63 et s. Ce principe d'autonomie se traduit dans ces deux Etats fédéraux par le fait que « chaque Etat fédéré a des compétences propres et les exerce sans ingérence des autorités fédérales. C'est là, semble-t-il, que se situe le critère essentiel qui permet de distinguer les Etats fédérés des simples collectivités décentralisées : à la différence de celles-ci, ils tiennent leurs compétences non de la volonté de l'Etat central mais de la constitution de celui-ci qui s'impose à lui et qui ne peut être modifiée sans son consentement... Cette autonomie des Etats fédérés se traduit toujours par la possibilité qui leur est reconnue de fixer eux-mêmes leurs propres constitutions, sous réserve de respecter quelques principes fondamentaux posés par la constitution fédérale elle-même en vue de garantir une certaine cohésion idéologique à la Fédération ». « Pour garantir à l'Etat fédéral et aux Etats fédérés le respect de leurs compétences respectives, les Constitutions fédérales instituent toujours un organisme chargé d'arbitrer les conflits d'attributions. Cet organisme se présente généralement sous les traits d'une juridiction : Cour suprême des Etats Unis, Tribunal constitutionnel de Karlsruhe en Allemagne ».

entités dans l'organisation de chaque Etat fédéral d'agir de façon séparée dans les domaines séparés et de façon commune dans les domaines communs. Ce principe d'autonomie permet aux Etats membres d'établir leur Constitution, de faire leurs lois et de choisir leurs gouvernants.

Enfin pour ce qui est du « principe de la participation »³³⁶ on assiste dans ces deux Etats fédéraux à une idée de collaboration de tous. Cette situation implique la participation des Etats membres au gouvernement. En conséquence, la Constitution de l'Etat fédéral ne peut être modifiée qu'avec l'assentiment des Etats membres. Ce principe de participation se manifeste par l'association des Etats membres à la formation des décisions de l'Etat fédéral. D'où l'existence d'une seconde chambre où siègent les représentants des Etats membres³³⁷. Mais la décision pourrait être prise à la majorité ce qui fait qu'un Etat serait forcé. Ces trois principes que nous venons de voir sont mis en œuvre aussi bien en Allemand et aux Etats-Unis. D'autres points de plus en dehors de ce que nous venons de voir pour ces deux Etats fédéraux peuvent être constatés.

³³⁶ Dans ces deux Etats fédéraux, « la participation des Etats fédérés à la direction de la politique fédérale s'opère par le biais de leur représentation au sein des instances fédérales chargées d'élaborer cette politique. Les Etats sont toujours représentés au sein du parlement de l'Etat fédéral, ils le sont également parfois au sein de l'Exécutif ». Les chambres hautes de ces deux « Etats fédéraux jouissent en général, en matières législative des mêmes prérogatives que les Chambres qui représentent le peuple. Toutefois en Allemagne, le Bundesrat ne peut s'opposer à un projet de loi adopté par le Bundestag que s'il empiète sur les compétences administratives des Länder. En matière de ratification des traités internationaux, les deux Chambres ont en principe des pouvoirs égaux, sauf aux Etats-Unis où le Sénat est seul compétent et ne peut statuer qu'à la majorité des deux tiers ». Voir Bernard. CHANTEBOUT, op. cit, p. 64 et s. Le parlement de ces deux Etats fédéraux comprend deux chambres. Le Congrès fédéral américain est ainsi composé de deux assemblées législatives, la chambre des représentants et le Sénat. Pour ce qui relève de la première, rappelons que chaque Etat bénéficie d'une représentation proportionnelle à sa population soit un total de 435 représentants. Au Sénat, chaque Etat, quelle que soit sa population, désigne deux sénateurs donc 100 sénateurs. Cela fait un total de 535 membres au Congrès élus au suffrage universel direct. Contrairement à la Chambre des représentants qui est renouvelée à chaque élection, le tiers des sénateurs qui constituent la chambre haute sont élus tous les deux ans. Les élections de la chambre haute et la chambre basse ont lieu le mardi suivant le premier lundi de novembre, tous les deux ans. Les membres du Congrès des États-Unis siègent au Capitole, à Washington (district de Columbia). Source tirée de Documents/papier-Katia-Paulin-DossierUSA-in-interco125.pdf, 2008, p.13. Pour le cas de l'Allemagne, c'est Loi fondamentale du 23 mai 1949 qui institue un Parlement bicaméral composé du Bundestag, représentant le peuple allemand et du Bundesrat, le Conseil fédéral représentant les États fédérés. Ce bicamérisme de la république fédérale d'Allemagne peut être qualifié d'inégalitaire, en ce sens que les deux chambres n'ont pas les mêmes prérogatives : les pouvoirs du Bundestag sont en règle générale plus étendus que ceux du Bundesrat. La Bundestag est l'assemblée parlementaire de la République fédérale d'Allemagne assurant la représentation du peuple allemand en général. Il siège depuis 1999 à Berlin et élit le chancelier fédéral, qui est chef de gouvernement. Les membres de cette chambre sont élus lors des élections législatives et depuis 2017, il compte un total de 709 députés. Pour ce qui est de l'autre chambre à savoir la Bundesrat, le nombre de représentants par Etat est proportionnel à la population ou à l'importance des Etats (trois à six par Etat). Ces membres sont nommés par les gouvernements des Länder et au sein de cet organe, 69 votent s'y expriment. Voir Benoit. DELAUNAY, op, cit, p.28

³³⁷ G. BURDEAU, F. HAMON, & M. TROPER, « Manuel de droit constitutionnel », L.G.D.J. 1988, p. 54

Paragraphe II : D'autres points de convergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux

La suprématie du droit fédéral sur celui des entités fédérées est de rigueur dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux (A) en plus de l'absence de contrôle de l'Etat fédéral sur ces dernières (B).

A. La suprématie du droit fédéral sur celui des entités fédérées

Dans sa thèse, Joël THALINEAU précise « si la souveraineté est l'expression du pouvoir discrétionnaire, il ne saurait exister sur un même sol deux pouvoirs discrétionnaires concurrents et finalement tous les auteurs arrivent à consacrer la souveraineté unique de l'Etat fédéral et par conséquent devrait s'ensuivre la supériorité de la loi fédérale sur la loi de l'Etat fédéré »³³⁸. De plus, il affirme « on doit considérer que dans un Etat fédéral, la norme seconde c'est à la fois la loi fédérale et la loi de l'Etat fédéré »³³⁹. Delà, il montre que l'affirmation de la suprématie de la loi fédérale sur la loi de l'Etat fédéré apparaît erronée dans la mesure où cela conteste l'idée de fédération. Sur cette logique, Ch. EISENMANN précise « les législateurs décentralisés, provinciaux ou d'Etats membres ne sont pas en principe et de soi, inférieurs au législateur central, d'Etat fédéral dans la hiérarchie des pouvoirs, leurs deux pouvoirs sont normalement égaux... »³⁴⁰. De ce fait, reconnaître le caractère discrétionnaire de la loi de l'Etat fédéré, autrement dit l'absence de subordination à la loi fédérale implique que dans un ordre juridique, peuvent coexister deux normes de même niveau. En d'autres termes l'existence de deux normes qui ne seraient pas liées par le principe de la hiérarchie des normes. En Allemagne, cette suprématie de la loi fédérale semble s'exprimer à travers le principe le « droit fédéral brise droit du Land »³⁴¹. Ce principe n'est toutefois pas d'application absolue et ne doit pas être pris à la lettre. Ceci, nous permet de dégager deux formes sur lesquelles se présente cette suprématie ainsi énoncée. Il s'agit en réalité de la suprématie absolue³⁴² de la législation fédérale à laquelle adhère le système classique Américain. Par contre, en Allemagne cette supériorité de la loi fédérale n'est admise que dans les domaines où est en cause une compétence fédérale donc elle

³³⁸ Joël. THALINEAU, Essai sur la Centralisation et la Décentralisation Réflexion à partir de la Théorie de Ch. EISENMANN, Sciences de l'Homme et Société, Université François Rabelais - Tours, 1994. Français, p.37.

³³⁹ Ibid. p. 46

³⁴⁰ Jean.M. PONTIER, « L'Etat et les collectivités locales-La répartition des compétences », L.G.D.J. 1978, p.267

³⁴¹ Ce principe est inscrit dans plusieurs constitutions, cf. par ex.: Art.31 Loi fondamentale de la R.F.A., Art.VI de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique...

³⁴² Aux Etats-Unis, le principe a été dégagé très tôt par la Cour suprême, dans l'arrêt « McCulloch v. Maryland », 1819. Dans cette affaire, selon le juge Marshall, « le gouvernement des Etats-Unis, quoique limité dans ses pouvoirs est suprême ; et ses lois, lorsqu'elles sont faites conformément à la Constitution, forment la loi suprême du pays », conformément à l'article 6.2 de la Constitution fédérale, et nonobstant toute disposition contraire de la constitution ou de la loi d'un Etat.

est dite relative. Même si la réalité ne renvoie pas à un lien de subordination entre les deux lois, la question est réglée en Allemagne de la sorte « la loi fondamentale et la jurisprudence constitutionnelle ont imposé une solution radicale quand ce problème se pose dans le cadre des compétences concurrentes. Si la loi fédérale intervient dans une matière de compétence concurrente, ceci rend nulle dès le moment de son entrée en vigueur la loi contraire du Land »³⁴³. Si une telle situation se pose, aucune obligation ne sera imposée au Land de mettre sa législation en conformité, parce que c'est inutile³⁴⁴. Aujourd'hui « il existe une interprétation pernicieuse du principe de la hiérarchie des normes à partir des décisions juridictionnelles ³⁴⁵». C'est pourquoi, cette primauté implique l'instauration d'une cour constitutionnelle dotée de compétences nécessaires pour faire respecter les lois fédérales au sein de ces deux Etats fédéraux. En réalité elle statue sur la demande du gouvernement fédéral, du gouvernement d'un land ou d'1/4 des membres du Bundestag en cas de divergences d'opinion ou de doutes sur la compatibilité formelle et matérielle :

- du droit fédéral ou du droit d'un Land avec la loi fondamentale
- ou même du droit d'un Land avec toute autre règle du droit fédéral

Ainsi, il convient de noter que cette notion de suprématie ne doit pas être comprise comme une obligation en quelque sorte unilatérale des Etats-membres à l'égard de la fédération de l'Etat central, mais comme une fidélité due de part et d'autre. En d'autres termes, cela constitue aussi bien pour la Fédération que pour les Etats-membres un respect du principe fédéral. C'est à dire l'idée selon laquelle la structure fédérale implique complémentarité des deux niveaux qui s'épaulent et s'appuient mutuellement. C'est le principe unitaire contenu dans l'idée de fédéralisme qui se trouve ainsi consacré, dans la mesure où cette notion se présente comme un principe qui à la lumière de considérations supérieures, peut imposer des limites à l'exercice d'un pouvoir formellement accordé. Aux Etats Unis, cette suprématie du droit fédéral apparaît à l'article VI alinéa 2 qui dispose « la Constitution et les lois des Etats-Unis qui serviront à la mise en œuvre et tous les traités déjà conclus sous l'autorité des Etats-Unis constitueront la loi suprême du pays, ils s'imposeront aux juges de chaque Etat, en dépit de toute disposition contraire dans la Constitution ou les lois de l'Etat ». D'ailleurs cela ressort à travers plusieurs

³⁴³ Voir le Rapport du G.R.A.L.E, Les régions entre l'Etat et les collectivités locales études comparatives de cinq Etats Européens à autonomies régionales ou Constitution fédérale, (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), publié en 2013, p. 29.

³⁴⁴ Voir l'article 72 de la Loi fondamentale de l'Allemagne.

³⁴⁵ Joël. THALINIEAU, Essai sur la Centralisation et la Décentralisation Réflexion à partir de la Théorie de Ch. EISENMANN, op. cit, p. 49

décisions de la cour suprême des Etats-Unis. C'est le cas notamment de celle rendue le 24 février 1803 dans l'affaire Marbury Vs Madison posant « le principe du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois comme corollaire obligé du principe de suprématie constitutionnelle »³⁴⁶. En réalité, ce contrôle peut être exercé par tous les tribunaux qu'ils soient fédéraux ou étatiques car la cour suprême y procède suite à des recours et à la condition qu'elle accepte d'examiner l'affaire. Dans une autre décision rendue le 2 mars 1824 opposant Gibbons Vs Ogden, elle « a posé la règle que la réglementation par un Etat d'une affaire sise sur son territoire est en principe placée sous son contrôle devant s'effacer devant la réglementation posée par la loi fédérale matériellement contraire et constitutionnelle valide »³⁴⁷. C'est dire que la cour suprême « a la charge de garantir l'interprétation et l'application uniforme du droit fédéral. Aujourd'hui une importante part de l'activité de la cour consiste à interpréter non seulement la Constitution, mais encore et surtout les lois fédérales et règlements édictés par les multiples agences rattachées au gouvernement fédéral »³⁴⁸. Au regard de tout ce qui précède, nous constatons que le droit fédéral dans ces deux Etats fédéraux prime sur celui des entités fédérées. Par contre, ces dernières ne subissent aucun contrôle de la part de l'Etat fédéral.

B. L'absence de contrôle de l'Etat fédéral sur les entités fédérées

Dans ces deux Etats fédéraux, l'égalité entre la collectivité fédérale et les collectivités fédérées doit être une des valeurs. Mais, elle est trop souvent négligée dans la littérature juridique et même politique car d'autres exigences, comme la subsidiarité, la superposition, l'autonomie et la participation sont souvent privilégiés. Cette égalité est sans doute le critère qui permet le mieux de départager le fédéralisme et la décentralisation. C'est dire que le fédéralisme est incompatible avec un système de pouvoirs configuré sur le mode de la subordination. En ce sens Gérard BEAUDOIN disait « aucun ordre de gouvernement n'est, en principe subordonné à l'autre »³⁴⁹. Pour Carl FRIEDRICH « il ne peut y avoir de souverain dans un État fédéral »³⁵⁰. Plus exactement, seule la Constitution qui établit les relations entre l'État fédéral et les collectivités fédérées est souveraine dans ce type de structure. En réalité cette égalité postule que les règles d'aménagement d'un État fédéral visent autant que possible à ne pas placer les entités fédérées dans une situation subordonnée. Cela va permettre à chaque niveau de la

³⁴⁶ Elizabeth. ZOLLER, Présentation de la cour suprême des Etats-Unis, dans Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n°5, 1998.

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ Ibid.

³⁴⁹ Propos de Gérard Beaudoin cités par les auteurs Francis DELPÉRIÉ et Marc VERDUSSEN, L'égalité, mesure du fédéralisme, 2004, p.197

³⁵⁰ Carl.J. FRIEDRICH, Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique, Bruxelles, Institut belge de science politique, 1971, p. 19.

structure fédérale d'être « une réalité pleine et entière »³⁵¹. De là, trois conséquences³⁵² au moins découlent de cette non-subordination du fédéré au fédéral dont celle qui nous intéresse se rapporte au contrôle. De ce fait au sein de ces deux Etats fédéraux, l'ensemble des normes législatives doivent être soumises à un contrôle de constitutionnalité destiné notamment à vérifier que nulle autorité législative n'ait dépassé les limites des pouvoirs qui lui ont été attribués. En clair, les lois fédérées doivent normalement échapper à tout contrôle d'opportunité qui serait exercé par l'autorité fédérale. Sur ce, Rusen ERGEC écrivait « les collectivités fédérées sont affranchies de toute tutelle, de tout lien hiérarchique à l'égard du pouvoir central, à la différence des collectivités décentralisées. Chaque entité fédérée dispose d'un ordre juridique et de compétences propres qu'elle exerce à l'abri de toute ingérence du pouvoir central. Ces compétences propres ne sont pas à la merci du pouvoir central, mais découlent directement de la Constitution fédérale et des lois qui la complètent »³⁵³. Le seul contrôle admissible, et inéluctable est donc un contrôle de constitutionnalité. Un contrôle à la fois juridique et juridictionnel³⁵⁴ dont découlent des effets.

Du point de vue fonctionnel³⁵⁵, la collectivité fédérale d'une part et chacune des collectivités fédérées de l'autre doivent être placées sur un pied d'égalité lorsqu'il leur appartient d'exercer les fonctions respectives qui leur reviennent et plus concrètement encore, de mettre en œuvre les compétences qui leur sont attribuées. Chacune est en réalité maître de son domaine d'activités compte tenu de la souveraineté qui est partagée.

Du point de vue institutionnel³⁵⁶, le système fédéral de gouvernement qui repose sur l'égalité fonctionnelle des différents partenaires ne requiert pas nécessairement que les différentes collectivités fédérées bénéficient d'une égalité institutionnelle. Égalité ne signifie pas similitude. Des différences institutionnelles peuvent être tolérées, acceptées, voire encouragées. Sans que l'une des collectivités fédérées ne soit placée dans un statut de subordination par rapport aux autres collectivités fédérées ou à la collectivité fédérale.

³⁵¹ Jean. BAECHLER, *Contrepoints et commentaires*, Paris, Calmann-Lévy, 1996, p. 300.

³⁵² Pour plus de détails, voir Marc. VERDUSSEN, *Évolution du fédéralisme, de la décentralisation et du régionalisme*, dans *Cinquante ans de constitutionnalisme - Réalités et perspectives (1945-1995)*, Quatrième Congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel (Tokyo), Helbing & Lichtenhahn, 1999, particulièrement aux p. 230-254.

³⁵³ Voir Rusen. ERGEC, *Les aspects juridiques du fédéralisme*, dans A. ALEN, J. BEAUFAYS et G. d'ALCANTARA (dir.), *Le fédéralisme-Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck, 1994, p. 42, cités par Francis DELPÉRIÉ et Marc VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 198

³⁵⁴ Elizabeth. ZOLLER dira à ce titre « ce n'est pas un hasard si le contrôle de constitutionnalité des lois puise ses origines dans le fédéralisme ». E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1998, p. 366

³⁵⁵ Francis. DELPÉRIÉ, Marc. VERDUSSEN, *L'égalité, mesure du fédéralisme*, chapitre 4, 2004, p.193

³⁵⁶ *Ibid.*, 194

Cette absence de contrôle est à notre sens une preuve qui illustre la différence entre ces modes d'organisation comparés à la décentralisation ou l'Etat central exerce un contrôle sur les entités décentralisées. Etablir un tel contrôle dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux serait donc problématique. C'est comme qui dirait permettre un contrôle de l'Etat sur un autre Etat, de sorte que l'on pourrait penser que l'Etat membre est une collectivité décentralisée. Mettons l'accent sur quelques points de divergence entre l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux.

Section II : Les points de divergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux

Ces deux Etats fédéraux présentent une divergence par rapport au mode de partage de compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (paragraphe I) en plus de celle fondée sur des particularités propres à chacun (paragraphe II).

Paragraphe I : Une divergence dans le mode de partage des compétences

La répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les entités fédérées et les collectivités territoriales relève du principe de subsidiarité, selon lequel seules sont exercées à un niveau supérieur les fonctions qui ne peuvent être exercées à un niveau inférieur. Même si le principe demeure identique, le mode de partage des compétences entre l'Etat fédéral et entités fédérées dans l'organisation des Etats-Unis (A) se diffère de celui observé en Allemagne (B).

A. Le mode de partage compétences aux Etats-Unis

La notion de compétence est ambiguë. En réalité, la compétence s'étend à la fois à des pouvoirs juridiques et des domaines dans lesquels l'autorité ou l'entité qui en est titulaire peut intervenir³⁵⁷. Ceci dit qu'une compétence n'a pas la même portée selon qu'elle est discrétionnaire ou au contraire plus ou moins étroitement conditionnée. Souvent la question liée à la répartition des compétences est trop souvent abordée sous le seul angle de la répartition des compétences en ce qui concerne les Etats fédéraux. Notons à cet effet, plus que les compétences transférées sont importantes, plus les institutions et les procédures de coopération ou de coordination entre le pouvoir central et les unités fédérées prennent de l'importance. C'est d'ailleurs de ces compétences que le bon fonctionnement du système dans son ensemble sera assuré. On identifie ainsi dans les Etats fédéraux en général et en particulier dans les deux qui nous concerne, deux types de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités

³⁵⁷ G.R.A.L.E, les régions entre l'Etat et les collectivités locales Etude comparative des cinq Etats Européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), 2003, p.31

fédérées. Soit la compétence est de principe lorsque « les compétences de l'État fédéral sont listées dans la loi fondamentale et celles revenant aux États fédérés sont toutes celles qui n'y sont pas énumérées »³⁵⁸. Dans d'autres Constitutions d'Etats fédéraux, c'est la formule inverse qui est consacrée, autrement dit ce sont les compétences des États fédérés qui sont listées et les autres compétences sont réservées à l'État fédéral³⁵⁹. Précisons que la répartition des compétences aux Etats-Unis a évalué en fonction de l'interprétation de la Constitution, faite par la cour suprême avec une telle observation « le bilan de ce que la justice constitutionnelle a pu faire pour limiter l'extension continue des pouvoirs du gouvernement fédéral n'est certes pas nul mais il est plutôt mince »³⁶⁰. En ce sens, c'est la Constitution de l'État fédéral qui procède à la répartition des compétences et de législation entre l'entité fédérale et les entités fédérées et dans l'organisation des Etats-Unis. Elle a énuméré les matières dans lesquelles le congrès peut légiférer. Les autres matières non énumérées reviennent ainsi aux Etats membres (10ème amendement). Cette répartition de compétences permet en effet à chaque État fédéré de mettre en place une législation qui peut être différente de celle de l'État fédéré voisin, tant qu'il ne s'agit pas des domaines de compétences réservés à l'État fédéral. Concrètement, cela se traduit aux États-Unis par des législations très différentes³⁶¹ en matière de peine de mort, d'avortement, de légalisation du mariage homosexuel ou encore de législation sur les drogues etc... Ces questions sociétales se rapportent souvent à certains particularismes locaux propres à chaque État fédéré dans la mesure où certains d'entre eux apparaissent plus conservateurs que d'autres qui sont plus progressistes. Au regard des deux formules de partage de compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées posées à l'entame de notre exposé nous pouvons dire que les Etats-Unis ont mis en œuvre la première. Elle consiste à accorder la compétence de principe à l'Etat fédéral et celle générale aux États fédérés. Delà, nous pouvons dire que l'Etat fédéral donne beaucoup plus de responsabilités aux entités fédérées en les octroyant une compétence générale.

³⁵⁸ C'est ce mode de partage de compétences qui est observé aux Etats-Unis. De ce fait, les pouvoirs exclusifs de l'Etat fédéral sont : la monnaie, la politique étrangère, l'armée, le commerce, extérieur et entre Etats, le service postal. Les pouvoirs de police, de lever une milice et l'impôt sur le revenu, principale recette de l'Etat fédéral sont partagés. Le reste des pouvoirs régaliens appartient donc aux Etats, notamment la capacité à dire le droit : droit pénal, civil, commercial, municipal et relatif à l'organisation territoriale. Cependant, en vertu de la « clause de suprématie » (art. VI de la Constitution) en cas de contradiction le droit fédéral et les traités l'emportent sur le droit des États. Tous les six ans, un code fédéral recense l'ensemble des lois fédérales permanentes qui s'imposent aux Etats. Outre les compétences régaliennes évoquées, l'éducation, la santé, les transports, la gestion des infrastructures relèvent généralement des États, avec une part importante des financements et de la réglementation qui restent fédéraux. Charge importante pour les Etats aussi : les retraites de leurs fonctionnaires.

³⁵⁹ www.FallaitPasFaireDuDroit.fr, L'État fédéral (dissertation), date de rédaction : 03/01/2020, p.4

³⁶⁰ Elizabeth. ZOLLER, Aspects internationaux du droit constitutionnel : Contribution à la théorie de la théorie de la fédération d'Etats, dans Recueil des cours de l'Académie de droit international, Tome 294, 2002.

³⁶¹ www.FallaitPasFaireDuDroit.fr, précité, p.4

En réalité, ces dernières seront plus libres de ne pas être contraintes à intervenir dans un champ de compétences limitativement énumérées. Abordons à présent le mode opéré par l'Allemagne.

B. Le mode de partage de compétences en Allemagne

Aujourd'hui les Etats fédéraux modernes comme l'Allemagne, contiennent dans leurs Constitutions des dispositions beaucoup plus complexes, et parfois obscures. Cette situation se traduit en réalité par l'existence d'une matière, voire un domaine de compétences que partagent les deux niveaux. D'où le modèle Allemand de partage de compétences³⁶² se différencie de celui des Etats-Unis. En réalité ce modèle de partage de compétences s'opère comme suite « la reconnaissance de compétences propres aussi bien à l'Etat fédéral et aux entités fédérées en plus d'un domaine de compétences partagées »³⁶³. Le principe de l'exclusivité des compétences respectives de la collectivité fédérale et des entités fédérées est ici une solution qui permet de préserver adéquatement l'égalité entre les deux niveaux de pouvoir. Cette idée se traduit par le fait que pour une situation donnée, il n'y a qu'une collectivité compétente: la collectivité fédérale ou les collectivités fédérées³⁶⁴. De ce fait, l'article 30 de la Constitution Allemande

³⁶² Ce mode de partage des compétences en Allemagne s'opère comme suite, les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la loi fondamentale ne confère pas à la fédération ce pouvoir. La loi fondamentale énumère très précisément les compétences législatives exclusives, concurrentes ou d'édiction de lois-cadres (art 70, 71, 72, 75). L'essentiel du pouvoir législatif est conféré à la fédération. Les Länder conservent néanmoins des domaines importants du pouvoir législatif : l'éducation, la culture, l'aménagement du territoire, la police, le droit des collectivités locales sont des domaines de compétence des Länder. Ils sont en outre compétents pour l'exécution des lois fédérales et des lois du Land, les Länder conservant un pouvoir d'exécution des lois. Ils concourent en plus à la législation fédérale par leur participation au Bundesrat. Les domaines de la compétence législative exclusive de la fédération comprennent notamment la défense, les affaires étrangères, la politique monétaire, la protection civile, la nationalité, la liberté de circulation, le domaine des transports, les postes et télécommunications, la protection de la propriété, la coopération avec les Länder, la police. Les Länder ne peuvent légiférer en ces matières que si la fédération les y a expressément autorisés. Dans les domaines de la compétence législative concurrente, les Länder ne peuvent légiférer que si la fédération n'a pas utilisé son pouvoir législatif. Elle n'est autorisée à le faire en théorie que lorsqu'il existe un besoin particulier de réglementation uniforme à l'échelle de l'Etat fédéral. Ces domaines comprennent notamment le droit privé (civil, pénal, droit du travail), une large partie du droit public économique, la législation foncière et de l'habitat, le droit social, le droit d'association, les traitements et pensions des fonctionnaires et certaines matières administratives, comme l'expropriation, la réglementation de certains impôts, la fonction publique. Sur ces thèmes, la compétence des Länder est réduite à néant du fait de la nécessité d'une législation uniforme sur le territoire. La fédération détient en outre le pouvoir d'édicter des dispositions cadres en particulier concernant le statut des agents publics, le régime de la presse et du cinéma, la protection du patrimoine culturel. Les Länder peuvent alors préciser ces mesures, en fonction de la marge de manœuvre qui leur est laissée. L'exécution de la législation fédérale par les Länder est soumise dans certains domaines énumérés dans la constitution au contrôle du gouvernement fédéral. Des administrations fédérales, ou des agences fédérales peuvent alors donner des directives pour l'exécution des lois. Dans les autres domaines, les Länder exécutent les lois fédérales, au titre d'une compétence propre.

³⁶³ Voir la NOTE sur, L'organisation des Etats fédéraux : démocratie, répartition des compétences, Etat de droit et efficacité de l'action publique, Allemagne-Brésil-Etats-Unis-Inde-Mexique-Suisse, septembre 2013, p.23

³⁶⁴ Voir Robert.A.DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1989,p.197: «By federalism I mean a system in which some matters are exclusively within the competence of certain local units—cantons, states, provinces—and are constitutionally beyond the scope of the authority of the national government, and where certain other matters are constitutionally outside the scope of the authority of the smaller units. » Voir aussi K.C. WHEARE, *Federal Government*, 4 e éd., Oxford, Oxford University Press, 1963, p.10 et 14: « By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments

dispose « l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente ». Par rapport à la répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder, c'est l'article 70 qui institue une présomption de compétence législative des Länder sauf dans les cas où la loi fondamentale attribue expressément cette compétence à la fédération. Les articles 71 et suivants distinguent les domaines de la compétence législative exclusive de la fédération dans lesquels les Länder ne peuvent légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément et dans les limites prévues par celle-ci, les domaines de la compétence législative concurrente dans lesquels « les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait, par une loi, usage de sa compétence législative ». L'article 72 y rajoute des domaines où les compétences s'exercent de façon concurrente, la fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que l'établissement de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique rendent nécessaire une législation fédérale dans l'intérêt de l'ensemble de l'État³⁶⁵. En dehors du cadre législatif, il est également précisé par les articles 87 et suivants toutes les matières qui relèvent de l'administration fédérale à savoir: les affaires étrangères, la défense, l'administration fédérale des finances, l'administration de la navigation aérienne, les transports ferroviaires... Hormis ces matières énumérées, dans les autres matières les lois fédérales sont exécutées par les Länder soit à titre de compétence propre, soit par délégation en plus de leurs propres lois qu'ils exécutent. Toujours dans le cadre du partage de compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées en Allemagne, le titre VIII de la loi fondamentale consacre les tâches communes et la coopération administrative. Sur la base d'une loi fédérale soumise à l'approbation de la Bundesrat, la fédération concourt ainsi à l'accomplissement des missions des Länder quand ces tâches sont importantes pour la collectivité et si le concours de celle-ci est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie dans les domaines de l'extension et de la construction d'établissements d'enseignement supérieur de même que de l'amélioration de la structure économique régionale, des structures agricoles et de la protection des côtes. De plus, sur le même fondement, la fédération et les Länder (ou les communes ou groupements de communes) peuvent coopérer dans des institutions communes pour l'exécution des lois fédérales dans le

are each, within a sphere, co-ordinate and independent. [...] What is necessary for the federal principle is not merely that the general government, like the regional governments, should operate directly upon the people, but, further, that each government should be independent of the other.», cités par par Francis DELPÉRÉE et Marc VERDUSSEN, op, cit, p. 199

³⁶⁵ Cela a été introduit lors de la révision constitutionnelle de 1994 dans le but de mieux protéger les droits des Länder contre l'expansion de la législation fédérale, en donnant prise à un contrôle auquel la cour constitutionnelle fédérale s'était toujours refusée ; sur ce point la révision ne semble pas avoir atteint son objectif

domaine de la protection de base des demandeurs d'emploi. En concluant des conventions, la fédération et les Länder peuvent coopérer dans les cas d'intérêt suprarégional pour promouvoir la recherche scientifique, ainsi que pour la planification, la construction et l'exploitation de systèmes informatiques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Ce mode de partage de compétences comparé à celui des Etats-Unis offre à notre sens moins d'autonomie voire de responsabilités aux entités fédérées Allemandes. A vrai dire, le champ de compétences des entités fédérées aux Etats-Unis est plus vaste. En réalité dans le domaine de compétences concurrentielles l'Etat fédéral tout comme les Etats membres pourront intervenir. Outre la différence fondée sur le mode de partage des compétences, des particularités découlent de la comparaison de l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux.

Paragraphe II : Les divergences dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux fondées sur des particularités

Ici, nous verrons la particularité fondée sur la nature du fédéralisme et ses implications sur l'autonomie financière des entités fédérées (A) en plus de celle liée aux entités infra fédérées dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux (B).

A. La particularité fondée sur la nature du fédéralisme et ses implications sur l'autonomie financière des entités fédérées

Le fédéralisme des Etats Unis se particularise de celui de l'Allemagne pour sa symétrie. Au début il était inspiré de celui des Etats-Unis mais aujourd'hui il est asymétrique. Cela est marqué par un mouvement de centralisation des compétences législatives et fiscales entre les mains du Bund par une réforme opérée entre 1955 et 1956³⁶⁶. Cette réforme a permis de développer des relations de coopération entre les gouvernements et de consolider des mécanismes de compensation financière entre Lander et des transferts verticaux. Suite à cela, « le fédéralisme fiscal allemand a assumé peu à peu son caractère de coopératif et d'entrelacement interjuridictionnel. L'éloignant par rapport au modèle nord-américain dual et compétitif »³⁶⁷. Quant à la seconde réforme intervenue en 1969, elle va mettre sur place « une co-compétence des fonctions et des impositions en plus d'un schéma de distribution des recettes financières avec des visées claires de péréquation régionale dans le but de promouvoir des conditions de vie uniformes sur la totalité du territoire »³⁶⁸. La nature du fédéralisme établie dans

³⁶⁶ Voir Joao Paulo. BACHUR, fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée, Revue Française d'administration publique, 2006/3(n°119), pp.439 à 457

³⁶⁷ Ibid

³⁶⁸ Ibid

l'organisation de chacun de ces deux Etats fédéraux ne sera pas sans conséquences dans les pouvoirs reconnus aux entités fédérées y compris sous l'angle l'autonomie financière. Sur ce, la question du fédéralisme fiscal ne se pose pas de la même manière dans ces deux Etats fédéraux. En ce sens, Romaric GODIN précise dans son article que « certaines régions allemandes souhaitent bénéficier d'une plus grande autonomie fiscale. Un projet soutenu par le ministre des finances Wolfgang Schäuble, mais combattu par la gauche »³⁶⁹. C'est dire que les entités fédérées des Etats-Unis disposent de beaucoup plus de liberté dans la gestion de leurs budgets compte tenu des règles applicables. En réalité, en Allemagne la règle de l'équilibre budgétaire dite « règle d'or »³⁷⁰ a été érigée. Votée en 2009, cette règle consiste à une interdiction faite par la Constitution Allemande du déficit budgétaire des Länder. Alors qu'aux Etats-Unis, à la différence de l'Etat fédéral, la plupart des Etats fédérés ont adoptés des règles qui les contraignent plus ou moins à adopter un budget en équilibre pour chaque exercice. De plus, en application du Xe amendement, il est précisé que l'Etat fédéral et chacun des Etats fédérés gèrent leurs finances publiques de façon autonome et indépendante en vertu d'une procédure et des règles de financement qui leur sont propres. C'est pourquoi, même s'il est vrai que les Länder disposent d'une richesse colossale, leur autonomie fiscale³⁷¹ est faible. Pourtant dans le système des Etats-Unis, il y a une répartition en bloc de compétences fiscales et d'attributions administratives, lesquelles sont définies fondamentalement par les Constitutions des Etats. Chaque entité en réalité recouvre des impôts et procède à des dépenses en fonctions des services dont elle est compétente pour gérer. Les recettes collectées permettront à cette entité de subvenir à ses propres besoins. Concernant la répartition des attributions fiscales entre entités fédératives, la législation, la perception et l'administration fiscale sont des matières qui relèvent de la compétence exclusive des Etats tant en ce qui se rapporte aux recettes et dépenses de ces entités vis-à-vis de l'Etat fédéral. Ceci caractérise le fédéralisme classique des Etats-Unis que l'on désigne autrement sous le nom de fédéralisme dual. A la différence de l'Allemagne,

³⁶⁹ Voir Romaric. GODIN, l'Allemagne réfléchit au financement des Lander, publié le 02/10/2014, 1440 mots

³⁷⁰ Le ministre des Finances entend laisser un peu d'air aux Länder. Il a proposé récemment de modifier cette règle d'or afin de partager avec les Lander la limite du déficit structurel autorisé aujourd'hui par la constitution pour le seul Etat fédéral, soit 0,35% du PIB ou un peu moins de 9 milliards d'euros. Voir l'article de Romaric. GODIN, précité.

³⁷¹ Présentement, les Länder n'ont que peu de prise sur leurs revenus car seules quelques taxes sont fixées et encaissées directement par eux, Il s'agit notamment de l'impôt sur les successions, de l'impôt sur les loteries et de l'impôt foncier. Ces trois impôts sont les seuls à être gérés uniquement par les Länder et représentent en 2013 que 15 milliards d'euros de revenus soit 6,5% sur l'ensemble des revenus fiscaux. De plus l'essentiel des revenus provient de l'impôt sur le revenu, de la TVA et de l'impôt sur la société que partagent d'ailleurs les Lander, l'Etat fédéral et les communes. C'est même ce que les deux Länder riches (le Bade-Wurtemberg et la Bavière) veulent remettre en cause pour le simple fait que la base de calcul de ces taxes est fixée au niveau fédéral par des lois qui certes doivent être votées conjointement par le Bundesrat représentant le Länder et le Bundestag, mais qui sont communes à toute l'Allemagne. Voir Toujours l'article de Romaric. GODIN.

les Etats-Unis ont mis en place un système de coopération basé sur la compétition entre les entités fédérées. Elles devront entrer en compétition « au Parlement pour obtenir des ressources fédérales selon une formule de répartition des recettes contrôlée par le pouvoir législatif »³⁷². Aux Etats-Unis contrairement à l'Allemagne, il ne s'agit point de procéder à travers « la péréquation à égaliser les régions mais plutôt de réduire les inégalités entre individus »³⁷³. Le pouvoir exécutif centralise en effet la distribution des recettes de sorte à promouvoir la compétition entre les Etats membres du pouvoir législatif. Toujours sur cette lancée, il est important de souligner qu'aux Etats-Unis le problème de la péréquation a été réglé de façon politico-partisane et non constitutionnelle comme en Allemagne³⁷⁴. Ces deux fédéralismes « s'éloignent diamétralement en ce qui concerne la péréquation des inégalités régionales »³⁷⁵. En ce sens, l'article 72 al 2 de la Constitution Allemande dispose que la fédération doit veiller à « la création des conditions de vie égales sur le territoire fédéral ». En Allemagne, la perception s'effectue au niveau des Länder de manière complètement uniforme et la législation se concentre surtout au niveau fédéral. Contrairement aux Etats-Unis, toute la compétence législative se trouve entre les mains du Bund mais n'empêche la recette fiscale est répartie entre les Lander afin de leur permettre de prendre en charge les fonctions qui leurs sont assignées. Pour ce qui est de la compensation financière, en Allemagne cela s'opère entre Lander de manière verticale comme horizontale. En vertu de la première méthode, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des personnes morales sont répartis en quotas égaux entre Bund et Länder (les municipalités touchent un quota de l'impôt sur le revenu des personnes physiques déterminé par la perception locale de cet impôt). Quant à la seconde méthode, elle se fait à partir d'un transfert d'une partie des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les personnes juridiques et de la taxe sur la valeur ajoutée. On pourrait y ajouter les transferts effectués par le Bund pour l'exécution des fonctions administratives communes³⁷⁶. Nous venons là de constater que le modèle des Etats-Unis offre beaucoup plus de liberté à ses entités fédérées sur l'angle de l'autonomie financière. En dehors de ces particularités, il existe d'autres qui sont relatives aux entités infra-fédérées.

³⁷² Voir l'article de Joao Paulo. BACHUR, fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée, précité.

³⁷³ Ibid

³⁷⁴ Ibid

³⁷⁵ Ibid

³⁷⁶ Voir l'article 104 de la Loi fondamentale d'Allemagne.

B. La particularité relative aux entités infra fédérées dans l'organisation de ces deux Etats fédéraux

L'administration au sein de ces deux Etats fédéraux n'est pas uniquement gérée par le niveau fédéral et les entités fédérées. En réalité à l'intérieur de ces dernières, il existe d'autres échelons voir subdivisions qui sont également impliquées. Nous relevons ainsi des particularités par rapports à ces dites subdivisions si l'on compare le modèle des Etats-Unis à celui de l'Allemagne. De ce fait, pour mieux les faire ressortir nous allons les comparer tour à tour et par similitude selon plus connues.

Premièrement pour les districts

En Allemagne : le district est une division territoriale de certains Lander Allemands, également appelé circonscription ou région administrative. Il est en effet constitué de lui-même d'arrondissements et de villes d'arrondissements. L'administration d'un district est confiée à un préfet qui est une autorité déconcentrée du Land avec un rôle général, comparable à celui du préfet en France. Contrairement aux arrondissements, villes-arrondissements et communes, les districts ne possèdent pas le statut de personne morale de droit public. Toutefois, des exceptions³⁷⁷ sont à relever à ce niveau. Ces districts en question ne sont pas gérés par des personnes élues mais désignées par le gouvernement du Land. En 2012, il existe 19 districts dans 4³⁷⁸ des 16 Lander qui couvrent la totalité du territoire du Land. Aujourd'hui dans certains Länder, une réorganisation des services du Land est en cours dont l'objectif est la suppression de certains échelons administratifs à savoir les districts. Delà, une sorte de synergie sera ainsi créée avec des économies en frais de personnel. Par contre, au Bade-Wurtemberg la tendance est présentement à l'intégration des autorités déconcentrées spécifiques du Land, comme les administrations routières ou de santé publique dans les arrondissements. A travers ce système, on fait participer la collectivité locale aux frais de ces administrations et le Land en est déchargé.

³⁷⁷ La particularité en Bavière réside dans le fait que les districts sont de double nature en tant qu'entité du gouvernement de l'Etat et entité des arrondissements compris avec des parlements élus et un gouvernement. De plus, en Rhénanie-Palatinat les districts sont abolis comme entités de gouvernement de l'Etat, là où l'ancien district de Palatinat à l'époque bavarois demeure encore comme entité avec statut de personne morale avec parlement et gouvernement.

³⁷⁸ Ces quatre Lander sont qui disposent de districts sont Bade-Wurtemberg (4), Bavière (7), Hesse (3), Rhénanie-du-Nord-Westphalie (5).

Aux Etats-Unis : les districts³⁷⁹ sont des gouvernements locaux à but spécial comparables à des communautés de communes³⁸⁰. Ils sont destinés à administrer des services spécifiques tels que des écoles publiques, des hôpitaux, des services incendie, la gestion de l'eau ou des cimetières. On note ainsi des districts dits spéciaux à finalité générale et des districts spéciaux scolaires. En ce sens, ils sont dits indépendants quand ils sont gérés par un Conseil élu, mais peuvent aussi être gérés par une collectivité existante. Ces districts peuvent être créés à l'initiative de citoyens, après approbation du projet par une commission du comté. Concernant leurs ressources, ils peuvent encaisser le prix du service offert, lever des taxes et emprunter pour financer le service. Là nous constatons clairement que districts aux Etats-Unis et districts en Allemagne n'ont pas la même vocation en tant que circonscription administrative pour les premiers et établissement public pour le second Etat.

Deuxièmement pour les instances assimilables à des départements

Pour commencer rappelons que le système fédéral Allemand est constitutionnellement constitué de deux niveaux le niveau central et celui des régions, le système local Allemand est lui-même composé de deux niveaux celui des communes ou des villes et celui des arrondissements³⁸¹. Ces deux entités « forment des composantes intégrées des Lander et de leur administration et sont loin d'être constitutionnellement reconnus comme formant un niveau en soi même »³⁸². En réalité « ces collectivités locales se trouvent sur de nombreux aspects soumises au pouvoir de contrôle des Lander »³⁸³. Concernant les Etats-Unis, le comté et la municipalité apparaissent comme les principales subdivisions territoriales de l'État fédéral³⁸⁴. Delà, nous remarquons que les arrondissements et les comtés constituent des échelons assimilables à des départements. Traitons les dans les détails pour mieux voir les différences.

En Allemagne, les arrondissements constituent le niveau supra-communal. Ils regroupent en effet plusieurs communes à taille variable, à l'exclusion des grandes métropoles qui ont un

³⁷⁹ Par rapport à ces districts, on pourrait avoir le district législatif qui est une circonscription dotée d'un représentant dans une législature d'Etat. Seules les personnes inscrites dans cette circonscription pourront voter lors de l'élection du membre de la chambre des représentants. De plus le territoire sur lequel l'Etat fédéral est compétence est appelé district judiciaire fédéral.

³⁸⁰ Une communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunal qui regroupe plusieurs communes. L'objectif est d'établir un espace de solidarité en vue de réaliser un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Source tirée de <https://www.toupie.org>. Dictionnaire.

³⁸¹ Voir Helmut. WOLLMANN, Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité, Revue française d'administration publique 2017/2 (N°162), pages 313 à 326.

³⁸² Ibid

³⁸³ Ibid

³⁸⁴ Papier Katia-PAULIN-DossierUSA-in-interco125.pdf, Regard sur le monde. Les Etats-Unis « Comprendre la complexité territoriale des États-Unis Municipalités, comtés, villes-comtés, districts... L'organisation territoriale américaine n'a sans doute rien à envier à la nôtre pour ce qui est de sa complexité, 2008, p.13

statut à part, mais gèrent les mêmes compétences que les arrondissements. On dénombre 112 villes assimilées³⁸⁵ à un arrondissement. Le statut particulier des arrondissements est arrêté dans les codes d'arrondissement des Länder. A côté de l'administration propre de l'arrondissement, il existe également une administration déconcentrée du Land qui gère les compétences du Land.

Pour leurs compétences³⁸⁶ : ils exercent celles que les petites communes notamment rurales ne peuvent exercer seules au regard de leurs moyens personnels et financiers. Ces arrondissements constituent ainsi une sorte de coopération intercommunale puisque les communes doivent céder la place à l'arrondissement dans les domaines de ses compétences. Les arrondissements possèdent un pouvoir d'organisation, de recrutement et de gestion du personnel, un pouvoir financier et budgétaire, un pouvoir d'édicter des règles de droit. De plus, un droit au nom, au sceau de service, aux armoiries et au drapeau. En réalité, l'étendue de leurs compétences supra-communales est définie par rapport à l'échelon communal : les tâches des arrondissements sont complémentaires et compensatoires. Concrètement, les domaines concernés sont la construction et l'entretien des routes intercommunales, l'aménagement du territoire au niveau de l'arrondissement, l'entretien des parcs naturels, l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, la construction et l'entretien des hôpitaux, des lycées, des écoles professionnelles, la collecte et la gestion des ordures ménagères. Un certain nombre de ces compétences peuvent être transférées à des communes suffisamment grandes moyennant une prise en charge partielle ou totale des coûts. Sur cette lancée, le principe de subsidiarité permet de trancher le conflit de compétences en faveur de l'échelon territorial le plus apte à exercer la compétence. Des compétences facultatives comme la construction et l'entretien des bibliothèques, la promotion du tourisme, de l'économie, la construction de terrains de sport s'ajoutent à leurs compétences.

Pour leurs organes³⁸⁷ : ils sont autonomes et fondent leur action sur des organes librement élus. Ces arrondissements possèdent une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct. Elle est l'organe de représentation, sa composition varie en fonction de la taille de l'arrondissement avec une présomption générale de compétences. En ce sens, elle décide de toutes les affaires de l'arrondissement tant que la loi n'attribue pas la compétence au président de l'arrondissement. Pour ce faire, elle se charge de l'édiction de règlements, arrête le budget, recrute le personnel et élit le président de l'arrondissement. En outre elle peut déléguer des

³⁸⁵ Pour y être assimilée la ville doit comporter au moins 50 000 habitants (c'est le cas en Bavière) ou plus de 100 000 (c'est le cas en Hesse et en Rhénanie du Nord-Westphalie). Source tirée de Etude CNFPT - EUROPA Les fonctions publiques locales en Europe - Allemagne – de Clotilde DEFFIGIER Evelyne WILL-MULLER, p. 12 et s.

³⁸⁶ Ibid, p. 12

³⁸⁷ Ibid, p. 12 et s.

compétences au président, aux comités ou conseils de l'assemblée, organes restreints composés d'élus de l'assemblée sous le regard du président de l'arrondissement. Ce dernier assure d'ailleurs la présidence sans avoir un droit de vote. Précisons par-là que le ministère de l'intérieur du Land possède un droit de participation dans la sélection du candidat. La majorité absolue est ainsi demandée pour être élu. Celui élu, représente à la fois le président de l'assemblée et chef de l'administration de l'arrondissement. Il prépare et exécute les décisions de l'assemblée et dispose d'un droit de veto à l'encontre des décisions de l'assemblée en infraction avec la loi, décider d'un référé en cas d'urgence et est obligé d'informer l'assemblée sur toutes les affaires qui concernent l'arrondissement. Le président est le supérieur hiérarchique du personnel de l'arrondissement et le chef hiérarchique des fonctionnaires du Land qui composent l'administration de l'arrondissement, qui est également une circonscription administrative du Land. D'où la structuration bicéphale de l'appareil administratif car on y trouve des fonctionnaires qui relèvent de l'arrondissement ou du Land.

Pour leurs ressources³⁸⁸ : le Land verse des dotations aux arrondissements, sous la forme de dotations globales, spécifiques ou de compensation. Ces dotations avoisinent 32% de leurs recettes totales. Les arrondissements reçoivent également une contribution communale, représentant 70% des recettes hors emprunt de l'arrondissement. Le taux de cette contribution est proportionnel aux tâches exercées par l'arrondissement au profit de leurs habitants. Il est fixé par l'assemblée de l'arrondissement sans que les communes aient la possibilité de s'y opposer. Mais elle est soumise au principe de légalité et doit être versée dans l'intérêt public. En ce sens, l'autorité de contrôle de la légalité examine la péréquation d'arrondissement dans le cadre de la présentation du plan budgétaire. Par ailleurs les recettes des arrondissements sont décrites par la Loi fondamentale ou la Constitution des Länder et les lois des Länder, les lois fiscales et les lois de péréquation financière. La Loi fondamentale habilite les Länder à doter les arrondissements de ressources propres, alors qu'elle ne leur réserve aucune source d'impôt. Certains petits impôts de consommation leurs sont en général réservés : impôt sur la chasse et la pêche, impôt sur la licence des débits de boissons, taxe sur les mutations de propriété immobilière. De plus, ils pourront percevoir des redevances pour les services rendus.

Aux Etats-Unis : le comté représente un gouvernement local de dimension plus réduite³⁸⁹. C'est une division territoriale plus petite qu'un Etat mais plus grande qu'une ville dans une

³⁸⁸ Ibid, p. 20

³⁸⁹ Papier Katia-PAULIN-DossierUSA-in-interco125.pdf, précité

Etat. Le comté est l'équivalent d'une instance départementale s'étendant sur le territoire de plusieurs municipalités voire sur des territoires où il n'y en a pas. De ce fait, nous avons d'une part « les comtés de droit commun qui sont administrés selon des règles fixées au niveau de l'État » et d'autre part « ceux disposant d'une charte déterminant eux-mêmes les modalités de leur organisation »³⁹⁰.

Pour leurs compétences³⁹¹ : les activités qu'ils gèrent varient d'un endroit à l'autre en fonction de l'importance des territoires non municipalisés, de l'importance des municipalités et des compétences qui leurs sont déléguées par celles-ci ou l'Etat fédéré en matière de gestion des programmes sociaux fédéraux. Ils sont chargés de la police locale, des services publics, des bibliothèques, des certificats de naissance, de mariage et de décès, de justice et de prison. De plus, le comté peut exercer des compétences déléguées par les municipalités notamment en matière de développement économique, transports en commun, l'aide sociale, concurremment avec les entités fédérées et l'Etat fédéral.

Pour leurs organes³⁹² : ils sont gérés par un conseil de directeurs selon une organisation dérogeant au principe de séparation des pouvoirs. En réalité, ce conseil cumule des fonctions législatives, exécutives et quasi-judiciaires. Ce conseil qui assure l'administration du comté est élu au suffrage universel (en moyenne 4 à 5 élus parfois plus).

Pour leurs ressources : ils disposent de revenus spécifiques (taxes foncières, taxes sur les ventes...) et de transferts de l'Etat (40% de ses ressources). Nous constatons ainsi des différences liées au fonctionnement des organes qui les composent car si les fonctions sont séparées en Allemagne, aux Etats-Unis c'est l'inverse. De plus, il existe des compétences assez importantes reconnues aux comtés comme la justice et prison entre autres et non aux arrondissements en Allemagne. Tout comme certaines qui sont facultatives pour ces derniers en Allemagne et obligatoires pour les comtés aux Etats-Unis. C'est le cas notamment des bibliothèques. Sous l'angle des ressources fiscales, il y a également des différences à relever par rapport aux impôts qui leurs sont reconnus.

Troisièmement les communes

En Allemagne, l'organisation communale varie selon les Länder. Retenons en ce sens que l'unité de base des collectivités locales décentralisées Allemandes reste la commune. Leur

³⁹⁰ Ibid

³⁹¹ Ibid

³⁹² Ibid

statut est régi par le principe d'autogestion (art 28 al 2 de la Constitution Allemande) et le détail de celui-ci est de la compétence législative des Länder.

Pour leurs compétences³⁹³, ces communes sont chargées de toutes les affaires locales et possèdent des prérogatives que l'on peut qualifier de « droits régaliens » des communes. Les communes se chargent obligatoirement, en vertu des lois fédérales ou de celles du Land en matière d'état civil, de l'ensemble des mesures concernant le foncier et l'urbanisme, l'eau, l'assainissement de déchets ménagers, l'assainissement urbain et la rénovation des quartiers, la voirie communale, les espaces verts, la santé, les services sociaux, l'aide sociale et l'aide à la jeunesse, la création d'aires de jeux, la construction et l'entretien de certaines catégories d'écoles (notamment d'écoles primaires), l'enseignement, en plus de l'entretien des bâtiments. A titre facultatif, elles peuvent décider en matière de culture, de sport et de loisirs, de développement économique local, de gestion des entreprises de production et de distribution d'énergie, de création et d'entretien des infrastructures de transport public, d'installations à caractère social, d'affaires culturelles, de promotion et de construction de logements, de promotion du sport, de la création de caisses d'épargne communales, du jumelage avec des communes étrangères. Les communes exercent également des compétences du Land assumées par délégation par les grandes métropoles et villes moyennes. Il s'agit principalement du domaine de la police administrative, de la sécurité et de l'hygiène, état civil, pièces d'identité, recensement et contrôle des habitants, organisation des élections, police des étrangers, réglementation du trafic urbain, compétences des services d'hygiène et des services vétérinaires, surveillance des produits alimentaires et des établissements de restauration par exemple. La délivrance des permis de construire est une tâche qui est exercée par les grandes villes par délégation du Land.

Pour leurs organes³⁹⁴ : retenons que le régime interne et l'organisation institutionnelle des communes n'ont pas été partout identiques et cela pour des raisons historiques. En ce sens, deux systèmes ont survécu suite à la réunification de l'Allemagne et les diverses mesures visant à mettre en place une démocratie directe plus avancée. Il s'agit du système du Magistrat³⁹⁵ et de

³⁹³ Voir Etude CNFPT – EUROPA, Les fonctions publiques locales en Europe - Allemagne – de Clotilde DEFFIGIER Evelyne WILL-MULLER, précitée, p. 17.

³⁹⁴ Ibid, p. 17

³⁹⁵ Ce système du Magistrat n'est plus appliqué qu'en Hesse et à Bremerhaven. Il est organisé autour de deux organes principaux, le conseil municipal et le Magistrat. Le conseil municipal est l'organe délibérant élu pour 4 ans. Il élit en son sein le Président qui exerce ses fonctions à titre bénévole. L'organe exécutif est constitué du Magistrat, organe collégial composé par le maire et ses adjoints, qui sont tous des fonctionnaires élus pour 6 ans. Le maire fait partie de cet organe et est élu depuis peu au suffrage universel direct. Chacun des 2 organes possède un domaine propre de compétences. Le Magistrat représente la commune à l'extérieur et gère l'administration

celui du conseil en Allemagne du Sud³⁹⁶. Dans ce dernier, le maire est élu directement par la population pour une période de 8 ans et détient des pouvoirs forts par rapport au conseil municipal. Il préside le conseil municipal et est le chef de l'appareil administratif de la commune. Le Conseil municipal est élu au suffrage universel pour 5 ans ou 3 ans, sa taille varie entre 8 et 60 représentants en fonction de la population de la commune. Au Bade-Wurtemberg le mode de scrutin est proportionnel à un tour. Le Conseil municipal décide de toutes les affaires communales qui ne tombent pas expressément dans la compétence du maire ou lui ont été déléguées. Le Conseil municipal décide de la nomination des membres des comités du Conseil, des adjoints au maire, de la prise en charge des compétences facultatives par la commune, des règlements communaux, de la modification du territoire de la commune, de la délégation de compétences au maire, du règlement du régime juridique des employés communaux. Par exemple au Bade-Wurtemberg, un quart des conseillers municipaux peuvent demander à être informés par le maire sur un dossier spécifique. Le Conseil peut poser des questions écrites ou orales au maire. De son côté, le Conseil doit informer la population de toutes les questions importantes de la commune; il doit tenir au minimum, une fois par an, une assemblée générale avec les citoyens pour discuter des affaires importantes de la commune. Il est obligé d'y procéder lorsqu'un certain quorum de citoyens le demande par écrit. C'est également le cas pour l'inscription d'une affaire à son ordre du jour. Le conseil municipal peut décider, à la majorité des 2/3, l'organisation d'un référendum des citoyens sur une affaire importante, un certain quorum de citoyens peut également le demander. Le maire dans ce système est à la fois président du conseil municipal avec droit de vote, chef de l'exécutif municipal et représentant de la commune. Il participe à la préparation et à la prise de la décision, comme à son exécution. Le maire est élu au suffrage universel direct dès le premier tour à la condition d'obtenir la majorité absolue des voix exprimées, à défaut au second tour à la majorité relative. Il est appelé à exercer ses fonctions à plein temps dans les communes de moins de 2000 habitants, il peut avoir un statut de bénévole, en fonction de l'option prise par la commune. Pendant son mandat le maire ne peut pas être censuré par le Conseil. Parmi les attributions les plus importantes du maire figurent la préparation des séances et la présidence du Conseil, l'exécution des décisions, les décisions en référé, la direction de l'administration communale, la direction de

communale. Il prépare les délibérations du Conseil municipal et exécute ses décisions. Il possède également un droit d'opposition par rapport au conseil s'il considère qu'une de ses décisions est illégale. Etude précitée, p. 14

³⁹⁶ Le système du Conseil de l'Allemagne du Sud est devenu le système prépondérant ; il est choisi par tous les Länder à grande superficie et s'applique au Bade-Wurtemberg, en Bavière, en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Basse-Saxe. Il se fonde sur deux organes, le maire et le conseil municipal. Voir Etude précitée, p. 14 et s.

l'organisation interne de l'administration, la prise en charge des affaires quotidiennes de la commune, les tâches déléguées par la loi ou le conseil municipal.

Pour leurs ressources³⁹⁷, les communes sont les seules à disposer d'une fiscalité propre et les recettes qu'elles perçoivent sont très variées. Leurs impôts propres représentent 23% de leurs recettes hors emprunt. Les principaux impôts communaux sont composés de la taxe professionnelle et de l'impôt foncier³⁹⁸. Ces communes peuvent en fixer le taux librement. Elles perçoivent également des impôts de consommation; elles y sont autorisées par une loi du Land (impôts sur les spectacles et les boissons, taxe sur les chiens, les chevaux, les glaces, les canots à moteur, impôt sur les résidences secondaires, taxe des sapeurs-pompiers). Toujours dans ce sens, elles perçoivent des droits et redevances pour services rendus, les recettes des amendes, des astreintes administratives. Pour finir, elles peuvent encaisser des rémunérations pour des prestations qu'elles assurent dans le cadre de leurs activités économiques (droits d'entrée des théâtres, piscines, accords de concession, vente de biens mobiliers ou immobiliers, revenus des investissements ou de placements boursiers...). Pour les recettes transférées aux collectivités territoriales, elles prennent la forme d'impôts partagés et de dotations du fonds de péréquation. Au titre des impôts partagés entre le Bund et les Länder, les communes reçoivent 15% de l'impôt sur le revenu (20,4 milliards d'euros, soit 17% des recettes communales hors emprunt) et 2,1% de la TVA (2,6 milliards d'euros), soit 2% des recettes communales hors emprunt). La répartition des impôts partagés est effectuée selon des mécanismes complexes de péréquation verticale et horizontale. En vertu des dotations, le Land verse aux communes un fonds de péréquation, alimenté par une partie de ses recettes fiscales et par les dotations reçues du Bund. Elles prennent la forme de dotations globales (26% de leurs transferts financiers), de dotations spécifiques affectées à des financements précis, de dotations d'investissement ou de dotations de compensation destinées à compenser les charges communales liées à l'exercice de compétences au nom du Land. Ces dotations peuvent être obligatoires ou facultatives. Le transfert des quotes-parts des communes en provenance du fonds commun des impôts sur le revenu, sur les entreprises et les chiffres d'affaires fait partie de la péréquation obligatoire. En

³⁹⁷ Ibid, p.19 et s.

³⁹⁸ Précisons qu'en 1999, la taxe professionnelle constitue le premier impôt communal (70% des recettes fiscales propres et 16% des recettes hors emprunt). Les communes en conservent une partie et reversent le solde au Bund et aux Länder. En 2001, les recettes de la taxe professionnelle ont chuté au regard de l'augmentation de la part de la taxe reversée par les communes au Bund et aux Länder, et au regard de la forte sensibilité au contrôle économique de l'assiette de la taxe (bénéfices d'exploitation). L'impôt foncier est le second impôt communal (28% des recettes fiscales propres et 6,4% des recettes communales hors emprunt). D'autres impôts peuvent être créés librement par les communes ; ils représentent 2% des recettes fiscales propres et 0,5% des recettes hors emprunt. Etude précitée, p.19

outre les Länder décident s'ils veulent faire participer leurs communes à d'autres impôts du Land ce qui constitue alors une péréquation facultative. Le but est ici d'accroître les ressources financières des communes, de redistribuer les recettes et les taxes, d'aménager le territoire.

Aux Etats-Unis : une municipalité est une subdivision administrative locale en principe inférieure au comté et administrée par un gouvernement propre³⁹⁹.

Pour leurs organes : les modalités de gouvernances des municipalités des Etats-Unis varient grandement. C'est dire qu'au sein des municipalités on peut avoir un gouvernement qui fonctionne selon des dispositions législatives prévues par l'Etat ou selon celles définies dans la charte municipale. Les principaux systèmes qui peuvent être relevés dans ce sens sont :

- ✓ La forme maire-conseil municipal qui est la plus ancienne de gouvernement dont le maire (organe exécutif élu au sein de la municipalité) et les conseils municipaux (organe législatif élu dans les circonscriptions).
- ✓ La forme commission ou celle-ci composée de trois à sept membres cumule les pouvoirs exécutif et législatif. Dans ce modèle chaque élu dispose d'un domaine de compétence propre.
- ✓ La forme conseil-gérant municipal ou le conseil municipal nomme un gérant municipal non élu qui administre la municipalité et exécute les décisions du conseil.
- ✓ La forme assemblée municipale ou l'ensemble des électeurs se réunissent au moins une fois par an pour régler les affaires de la municipalité et élire des conseillers pour exécuter les décisions prise en assemblée.

Pour leurs compétences : elles varient en fonction des Etats et deux systèmes prévalent aux Etats-Unis. Il s'agit notamment de la règle Dillon et de celle dite de l'autogouvernance.

- ✓ La règle Dillon signifie que les municipalités ne peuvent intervenir que dans les domaines qui leurs sont expressément attribués par l'Etat fédéré (par sa charte municipale ou par une loi de l'Etat).
- ✓ La règle de l'autogouvernance traduit que la municipalité peut exercer toutes les compétences qui ne lui sont pas interdites par la loi de l'Etat.

Parmi ces municipalités, les townships sont plutôt de type rural. Elles s'occupent plus particulièrement de « l'organisation socio-économique et de l'aménagement du territoire urbain ou périurbain : urbanisme et politique de la ville, développement économique, travaux publics

³⁹⁹ Papier Katia-PAULIN-DossierUSA-in-interco125.pdf, précité

et réseaux, secours incendie et urgences, transport, logement. Les plus importantes interviennent aussi dans le domaine de la police et de la justice, de l'éducation, des hôpitaux et de la santé, de la distribution d'électricité »⁴⁰⁰. Ici, nous constatons donc des différences par rapport aux compétences reconnues à ces entités car certaines des communes Allemandes comme l'état civil relèvent des comtés aux Etats-Unis. Sous l'angle également des organes qui sont chargés de l'administration de ces communes nous relevons des modalités comme l'assemblée municipale et le gérant municipal qui n'existent pas en Allemagne entre autres différences. D'ailleurs dans un tableau⁴⁰¹ portant l'échelon municipal dans quatre systèmes fédéraux présenté par Roger GIBBINS, nous remarquons les informations ci-dessous :

Etats fédéraux	Reconnaissance dans la Constitution	Transfert budgétaire (Etat fédéral-Commune)	Relation intergouvernementale (Etat fédéral-commune)
Allemagne	La loi fondamentale garantie le droit des autorités municipales de réglementer les affaires locales	Les autorités municipales peuvent lever des impôts, elles bénéficient aussi de paiement compensatoires et perçoivent 15% des recettes nationales au titre de l'impôt sur le revenu	Les autorités municipales sont constituées en associations politiques à l'échelle de la nation, mais elles entretiennent des relations avec les Lander
ETATS-UNIS	Pas de reconnaissance officielle dans la Constitution. Les communes relèvent des pouvoirs résiduels des Etats	Transferts budgétaires directs de l'Etat fédéral depuis les années 1930. Très grande dépendance des communes à l'égard des subventions fédérales	Relations très étroites entre les grandes villes et le Congrès ainsi avec l'exécutif fédéral

Comme dans les deux autres parties précédentes, dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux que sont les Etats-Unis et l'Allemagne nous avons constaté beaucoup de traits de similitudes et de divergences se rapportant surtout aux entités fédérées. En réalité il ressort de cela que le modèle des Etats-Unis offre sur certains aspects plus de liberté à ses Etats

⁴⁰⁰ Ibid.

⁴⁰¹ Ces informations sont Tirées de l'article de Roger. GOBBINS, la gouvernance locale dans les systèmes politiques fédéraux, Revue internationale des sciences sociales 2001/1 (n°167), pages 177 à 185

membres. Outre ces derniers, nous avons pu relever des différences dans les systèmes locaux de ces deux Etats fédéraux, fondées sur des compétences, les organes....

CONCLUSION

En somme, cette étude comparative de l'organisation territoriale locale nous a permis de comprendre que la réalité n'est pas partout homogène. En clair, nous avons pu relever des similitudes et des divergences dans l'organisation territoriale de la France et du Sénégal, de même pour les deux Etats régionaux à savoir l'Espagne et l'Italie tout comme pour ceux fédéraux notamment les Etats-Unis et l'Allemagne. De ce fait pour un bref rappel, nous avons relevé comme traits de ressemblance pour les deux premiers Etats unitaires de décentralisation simple l'existence des mêmes formes de décentralisation, des mêmes principes de décentralisation, des limites identiques imposées aux collectivités territoriales...Pour les différences, nous avons décelé certaines qui se rapportent aux compétences, au statut et nombre des collectivités territoriales en plus du retard noté dans l'organisation territoriale locale Sénégalaise vis-à-vis des services locaux comparée à la France...Concernant les deux Etats régionaux, l'organisation est quasiment identique au regard des pouvoirs accordés aux entités locales et des institutions propres dont elles disposent...Toutefois, nous constatons que le modèle Italien semble plus proche du fédéralisme que celui Espagnol en plus du contrôle sur les actes des entités locales qui se différencie également...Pour terminer les deux Etats fédéraux nous ont permis de constater que ces les mêmes principes sont mis en œuvre en plus de l'exercice de la souveraineté interne qui incombe aux entités fédérées...Mais des différences relatives au mode de partage de compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, à leur autonomie financière et même aux entités qui les composent sont notées. Delà, nous comprenons que chaque Etat reste maître sur son territoire et par conséquent libre de définir son organisation territoriale locale afin de répondre convenablement aux attentes des populations périphériques. Sur ce, un Etat pourrait s'inspirer d'un autre modèle étranger et transposer cela de manière intacte ou même en l'adaptant. Ceci nous fait dire, qu'aucun Etat ne peut développer une organisation territoriale locale qui se distingue sur tous les points des autres. C'est pourquoi, même s'il est vrai que dans l'organisation territoriale locale des Etats régionaux étudiés, une large autonomie est reconnue aux entités locales susceptibles de déboucher sur un éclatement, ou conduire à des risques de sécession. Toujours, certaines prérogatives seront reconnues de façon exclusive à l'entité centrale et non aux entités périphérique. Cette situation reste également valable pour les deux Etats fédéraux que sont l'Allemagne et les Etats-Unis. En réalité, malgré que les entités fédérées soient compétentes pour exercer la souveraineté interne, il y a toujours un domaine de compétences exclusif à l'Etat

suprême la monnaie, de la défense, la diplomatie....C'est pourquoi, même si des entités locales ont préexisté avant l'État, aujourd'hui il est impensable dans l'organisation territoriale locale d'un quelconque Etat que ces dernières soient ses égales. Comme il serait impossible d'avoir une société où tous les hommes seraient égaux de sorte que chacun ne puisse pas commander l'autre. En réalité, c'est là une façon de dire qu'il serait utopique de penser que l'Etat central n'est pas supérieur à ses entités périphériques. Cette situation se comprend par le fait que dans l'organisation territoriale locale des Etats fédéraux en général et des deux en particulier, il est toléré à ce que plusieurs entités disposent du pouvoir constituant et celui législatif est partagé avec plusieurs entités infra-étatiques. Dans les Etats régionaux à l'image des deux choisis, les entités locales ne peuvent disposer du pouvoir législatif et ne sont qu'une manière d'être de l'État. Alors, il existe des contrôles de l'entité centrale sur celles périphériques même si aucun contrôle n'est opéré par l'Etat fédéral sur les entités fédérées. Cette situation n'est pas synonyme d'une absence totale de contrôle. Ce contrôle est donc exercé selon des impératifs et vise à faire respecter aux entités périphériques des limites dont elles ne pourront s'affranchir. Delà, on se pose alors une question est ce que ces contrôles seront toujours efficaces contre les revendications incessantes d'indépendances ou à plus d'autonomie constatées dans certains Etats ?

Une chose est sûre, les tensions internes fondées sur des mouvements revendicatifs d'indépendances ou de plus d'autonomie...ne vont jamais cesser. Peu importe ce qui sera fait par le niveau central, on verra toujours une ou des entités périphériques réclamer plus. Il s'y ajoute le fait que ces entités périphériques pensent être les mieux habilitées à agir pour répondre aux besoins respectifs de leurs populations, là où le niveau central de son côté n'est pas prêt à tout leur céder. Une telle situation mettrait l'Etat et les entités périphériques à égalité, donc impensable. Sur ce, on ose espérer que l'Etat Sénégalais puisse accorder dans les années à venir un statut particulier à certaines de ses collectivités territoriales. Tout comme la France qui pourrait devenir peut être Etat régional. Un système que l'Espagne et l'Italie pourraient dépasser à leur tour en mettant sur pied celui fédéral comme en Allemand ou l'on envisage d'ailleurs un éventuel renforcement des pouvoirs des Länder à l'image de modèle des Etats-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BURDEAU (B), HAMON (F), & TROPER (M), *Manuel de droit constitutionnel*, 25^e éd L.G.D.J. 1988, pp.759
- BURDEAU (B), *Traité de Science politique*, tome 2, L.G.D.J, 1967, pp. 683
- BOUVIER (M), *Les finances locales*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2002, pp. 197
- COHENDET (M.-A), *Droit constitutionnel*, 2^e éd, Paris, Montchrestien, 2002, pp. 406
- DUGUIT. (L), *Souveraineté et Liberté*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1922, pp. 208
- DIOP (A), *Développement local, gouvernance territoriale-Enjeux et Perspectives*, Paris, Karthala, 2008, pp. 230
- HAURIOU (A), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, MONTCHRESTIEN, 1972, pp. 827
- EISENMANN (Ch.), *Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale*, L.G.D.J. 1948, pp. 470
- FABRE. (M-H), *Principes républicains de droit constitutionnel*, L.G.D.J, 3^e éd.1977, pp. 515
- FAVOREU. (L), et al, *Droit constitutionnel*, Paris, DALLOZ, 2013, pp. 1080
- FAVOREU. (L), GAÏA. (P), GHEVONTIAN. (R), MESTRE. (J-L), PFERSMANN. (O), ROUX. (A), SCOFFONI. (G), *Droit constitutionnel*, 19^e éd, Dalloz, Paris, 2017, pp. 1128
- HAURIOU (M), *Précis élémentaire de Droit administratif*, SIREY, 1938, pp. 597
- ISOART. (P), *La souveraineté au XX siècle*, Paris, Armand Colin, 1971, pp. 288
- LOCHAK (D), *Les droits de l'homme*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 128
- MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, GARNIER-FLAMMARION, 1979, pp. 560
- RIVERO (J), *Droit Administratif*, 9^e éd. DALLOZ, 1980, pp. 546
- SY (D), *Droit Administratif*, 2^e éd revue corrigée et argumentée, Harmattan Sénégal-CREDILA, 2014, pp. 424

PRELOT. (M) & BOULOUIS. (J), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, DALLOZ, 8^e éd.1980, pp. 934

WALINE (M), *Droit Administratif*, 8^e éd, SIREY, 1958, pp. 292

WATTS (R-L), *comparing federal systems*, 3^e éd, McGill-Queen's University Press, Monreal & Kingston, 2008, pp. 40

ZOLLER (E), *Aspects internationaux du droit constitutionnel : Contribution à la théorie de la théorie de la fédération d'Etats*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, Tome 294, 2002.

ZOLLER (E), *Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1998, pp.629

OUVRAGES SPECIAUX

DIALLO (I), *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Harmattan, 2007, pp. 380

DOMENACH (J-M), *Droit des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Grenoble, 1997, pp. 204

MENY (Y), *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, L.G.D.J, 1974, pp. 536

TROPER (M), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1972, pp. 311

VERPEAUX (M), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 190

PONTIER (J-M), *L'Etat et les collectivités locales - La répartition des compétences*, L.G.D.J. 1978, pp. 630

THESES ET MEMOIRES

AMRANI (M-E), *Le contrôle de légalité du Préfet sur les actes des collectivités locales : quelle efficacité ?*, soutenu en 2014

FAYE (B), *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises*, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017. Disponible sur : <http://www.theses.fr/2017LYSE3044>

HUGLO (B), La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2014

THALINEAU (J), Essai sur la centralisation et la décentralisation réflexions à partir de la théorie de Ch. EISENMANN, Sciences de l'Homme et Société, Université François Rabelais - Tours, 1994

ARTICLES

BACHUR. (J-P), « Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée », Revue Française d'Administration 2006/3 (n°119), pages 439 à 457

DEBERRE. (J-C), « Décentralisation et développement local », Afrique contemporaine, 2007/1 n° 221, p. 45-54

FOUGEROUSE. (J), « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : L'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme », Revue internationale de droit comparé, 2003, pp. 923-961

FALL (I-M), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », Afrilex, université Montesquieu- Bordeaux IV, juin 2006. <http://afrilex.u.bordeaux4.fr/ismaila-madior-fall.html>

MICHALON (F), « La République française, une fédération qui s'ignore? », RDP 1982, p. 623.

MARCOU. (G), « Le représentant territorial de l'Etat et le fait régional des Etats européens », Revue française d'administration publique, 2010/3(n°35) pages 567 à 582

GODIN. (R), « l'Allemagne réfléchit au financement des Länder », 2014

Hélin (J-C), « les contrôles sont-ils efficaces ? Le contrôle de légalité et le juge administratif », Revue pouvoir, n°60, 1992, p.115-134

HUTINEL. (N-R), « La vulnérabilité de l'Etat de droit espagnol dans le contexte de revendication de l'indépendance catalane », Civitas Europa, 2018/1 (n°40), pp. 179 à 199

HERTZOG (R), « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », actualité juridique, droit administratif, mars 2003

LANNELLO. (C), « La réforme du titre V de la Constitution Italienne douze ans après son entrée en vigueur », Revue française de droit constitutionnel 2013/4 (n°96), pp 879 à 892

Ribot (C), « le contrôle de légalité exercé par le préfet : entre perfectionnement contentieux et recherche administrative de performance », Revue Lamy, avril 2012, n°78, pp 51 à 54

TOSSERIE. (O), « Quand l'Italie joue avec le feu de la sécession », Les Echos, 2019

WOLLMANN. (H), « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », Revue française d'administration publique 2017/2 (N°162), pages 313 à 326.

RAPPORTS et AUTRES

Rapport général des premières assises de la décentralisation au Sénégal, Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007

Rapport du G.R.A.L.E, sur « Les régions entre l'Etat et les collectivités locales études comparatives de cinq Etats Européens à autonomies régionales ou Constitution fédérale, (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), publié en 2013

Rapport de la Cour des comptes, « Les polices municipales », octobre 2020 disponible sur www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

VERPEAUX. (M), Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », Revue française du droit administratif, 2009

VERDUSSEN (M), Évolution du fédéralisme, de la décentralisation et du régionalisme, dans Cinquante ans de constitutionnalisme - Réalités et perspectives (1945-1995), Quatrième Congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel (Tokyo), Helbing & Lichtenhahn, 1999

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la démocratie locale et régionale en Italie, 33e SESSION, CG33(2017)17final 18 octobre 2017

Note sur « le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales dans le rapport », de septembre 2011 publiée sur le rapport d'information de M. Jacques MÉZARD, sénateur, « Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 300 (2011-2012) – 25 janvier 2012.

Etude sur, La régionalisation en Europe, Luxembourg, novembre 1999

Etude CNFPT - EUROPA Les fonctions publiques locales en Europe - Allemagne – de Clotilde DEFFIGIER Evelyne WILL-MULLER.

Etude CNFPT – EUROPA, présentée par Clotilde DEFFIGIER - Giuseppe BETTONI-Pierluigi MASTROGIUSEPPE, Les fonctions publiques locales en Europe-Italie, 2004

Etude CNFPT - EUROPA présentée par Christophe BONNOTTE - José Manuel RUANO, les fonctions publiques locales en Europe-Espagne.

Note sur « L'organisation des États fédéraux : démocratie, répartition des compétences, État de droit et efficacité de l'action publique », de septembre 2013, publiée à la demande de M. Pierre BERNARD-REYMOND, dans le cadre du rapport d'information : « L'Union européenne : du crépuscule au nouvel élan », fait au nom de la commission des Affaires européennes, n° 407 (2013-2014). Ce rapport est disponible sur internet à l'adresse suivante: www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-407-notice.html.

Note de VANDELLI (L), Du régionalisme au fédéralisme, Pouvoirs n 103, 2002

Résolution sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions, du 18 novembre 1988, JOCE n° C326 ? P.289 notamment à la section IV.

DIOUF (A-K), Cours sur la fonction publique locale de master 1, UASZ, 2019

FAYE (B), Cours de master 1 sur coopération interne entre collectivités territoriales, UASZ, 2019

FAYE (B), Cours de master 1 sur l'organisation territoriale des Etats, UASZ, 2019

Ndiaye (M), Cours de master 2 sur les compétences des collectivités territoriales, UASZ, 2020

SARR. (B), Cours de licence sur le Droit des collectivités locales, UASZ, 2017

TONSON (F), Introduction au Cours de développement local L2-L3

VERPEAUX (M), Cours sur l'Etat et le pouvoir politique, Université Numérique Juridique Francophone.

Dictionnaire de la langue française, « Le Robert », 2018

Fiche de synthèse : L'organisation territoriale de la France - Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale - Assemblée nationale, 25/02/2021

Fiche thématique, Peut-il exister une tutelle d'une collectivité locale sur une autre, dernière modification du 28 janvier 2021

Journal sénégalais le Quotidien du 5 septembre 2019 intitulé « L'ASP veut s'investir contre toutes formes de violences chez les jeunes ».

Préambule du sommet de MONTREAL sur le développement local, 2002

Papier Katia-PAULIN-DossierUSA-in-interco125.pdf, « Comprendre la complexité territoriale des États-Unis Municipalités, comtés, villes-comtés, districts... », 2008

CONSTITUTIONS, CODES ET LOIS

Constitutions

Constitution Américaine de 1787

Constitution Allemande de 1949

Constitution Espagnole de 1978

Constitution Française de 1958

Constitution Française de 2003

Constitution Italienne de 1947

Constitution Italienne de 2001

Constitution Sénégalaise de 2001

CODES

Code général des collectivités territoriales du Sénégal de 1996

Code général des collectivités territoriales du Sénégal de 2013

Code général des collectivités territoriales de la France dernière modification de 2021

LOIS

La loi municipale du 5 avril 1884 en France JORF

La loi du 18 novembre 1955 portant réorganisation municipale en AOF, JORF

La loi n°1102 de 1971 sur la création des villes métropolitaines en Italie

La loi n°72-25 du 19 avril 1972 relative à la création des communautés rurales JORS

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et les régions en France, JORF

La loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse, JORF

La loi n°7 du 2 avril 1985 le régime local en Espagne

La loi n°142 de 1990 sur le régime juridique des autonomies locales en Italie

Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, JORF

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république, JORF

La loi n°662 de 1996 sur l'additionnelle régionale à la contribution directe sur le revenu des personnes physiques en Italie

La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences au Sénégal, JORS

Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relatives aux polices municipales, JORF

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse bénéficie d'une organisation institutionnelle spécifique, JORF

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi RCT), JORF

La loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, JORF

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), JORF

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, JORF

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, JORF

La loi NOTRé du 7 août 2015, JORF

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, JORF

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 sur l'élargissement des compétences des policiers municipaux en France, JORF

La loi du 25 mai 2021 sur la police municipale de Paris et plus généralement les polices municipales en France, JORF

DECRETS

Décret n°3855 du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative en France

Décret du 10 Août 1872 sur la création de la commune de Saint-Louis et de Gorée

Décret du 12 juin 1880 sur la création de la commune de Rufisque

Décret du 17 juin 1887 sur la création de la commune de Dakar

Décret du 4 décembre 1920 sur la réorganisation des communes mixtes au Sénégal

Décret législatif n°300 du 30 du 30 juillet 1999, décret du Président de la République n°180 du 3 avril 2006 sur les attributions du préfet en Italie

Décret sénégalais n°2013-1063 du 5 août 2013 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence d'assistance à la sécurité de proximité (ASP)

Décret 2021-687 du 28 mai 2021 sur le nouveau découpage au Sénégal

DECISIONS DE JUSTICE

CE, 9 juillet 1976 Gonfond

CE, Sec. 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales

CE, 16 juin 1989, n° 103661, préfet des Bouches-du-Rhône contre Commune de Belcodène

CE, Sect., n° 80969, du 25 janvier 1991, M. Guy Brasseur, recueil Lebon, Dalloz.fr

CE, les décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 et n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la Corse

CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles

CE, 12 janvier 2005 Congrès de la Nouvelle-Calédonie

TA, Marseille, 7 avril 1998, Préfet des Bouches -du-Rhône et autres.

TA, Décision sur la Nouvelle-Calédonie du 2 mars 2000, M. Bensimon

TA, Poitiers, 18 novembre 2004, M. CHARBONNEAU.

TA, Marseille, 17 avril 2007, Association des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne, n°304J94

CS, décision du 24 février 1803 Marbury Vs Madison aux Etats-Unis

CS, décision du 2 mars 1824 Gibbons Vs Ogden aux Etats-Unis

WEBOGRAPHIE

[http:// www.collectivités-locales.gouv.fr](http://www.collectivités-locales.gouv.fr) consulté le 20/12/2020

[http:// www.droitconstitutionnel.net/](http://www.droitconstitutionnel.net/) consulté le 20/12/2020

[http:// www. FallaitPasFaireDuDroit.fr](http://www.FallaitPasFaireDuDroit.fr) consulté le 20/12/2020

[http:// www.google.com/](http://www.google.com/) consulté le 03/02/2020

[http:// www.mémoireonline.com/](http://www.mémoireonline.com/) consulté le 03/02/2020

<https://www.toupie.org.Dictionnaire> consulté le 03/02/202

Table des matières

DEDICACES	ii
REMERCIEMENTS	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	iv
RESUME	Erreur ! Signet non défini.
SOMMAIRE	vi
INTRODUCTION GENERALE.....	1
Première Partie : Etude comparative de l’organisation territoriale locale au sein de deux Etats unitaires de décentralisation simple : la France et le Sénégal.....	13
Chapitre I : Les similitudes dans l’organisation territoriale locale de ces deux Etats	14
Section I : Une organisation territoriale locale identique poursuivant la même finalité	14
Paragraphe I : Les mêmes formes de décentralisation	14
A. La décentralisation territoriale.....	14
B. La décentralisation fonctionnelle.....	15
Paragraphe II : Une finalité identique dans l’organisation territoriale locale de ces deux Etats	17
A. Le développement local comme principal but visé	17
B. Des principes affirmés de part et d’autre concourant au développement local.....	19
Section II : Les similitudes liées aux limites imposées aux collectivités territoriales	25
Paragraphe I : Les limites par rapport à l’Etat	25
A. Le respect des collectivités territoriales des prérogatives de l’Etat.....	25
B. Le contrôle exercé par l’Etat sur les collectivités territoriales	27
Paragraphe II : Les limites par rapport aux entités infra-étatiques	30
A. Les limites liées au respect du rôle important des entités déconcentrées présentes au niveau local	30
B. L’absence de tutelle d’une collectivité territoriale sur une autre.....	32
Chapitre II : Les différences dans l’organisation territoriale locale de ces deux Etats.....	34
Section I : Une différence tenant au statut, au nombre des collectivités territoriales et à leurs compétences	34
Paragraphe I : Deux Etats présentant des collectivités territoriales de nombre et de statut différents	34
A. L’existence en France de trois ordres de collectivités territoriales à la différence du Sénégal.....	34
B. Des collectivités territoriales présentant en France des statuts différents comparés au Sénégal.....	38

Paragraphe II : Des compétences différemment attribuées aux collectivités territoriales en France et au Sénégal.....	45
A. L'existence d'un champ commun et d'un champ séparé dans les compétences attribuées aux collectivités territoriales	45
B. La différence axée sur l'étendue de la clause générale de compétence aux collectivités territoriales	48
Section II : Le retard noté dans l'organisation territoriale locale du Sénégal comparée à la France	51
Paragraphe I : Le retard noté dans l'organisation des services locaux.....	51
A. Une police municipale pratiquement inexistante et pourtant nécessaire au Sénégal	51
B. La non disposition par collectivités territoriales Sénégalaises de services techniques propres	55
Paragraphe II : Le retard noté dans la coopération interne entre collectivités territoriales	60
A. Le retard dans la mise en œuvre de la coopération interne entre collectivités territoriales au Sénégal comparé à la France	60
B. L'existence d'un vide juridique dans le domaine de la coopération interne entre collectivités territoriales au Sénégal.....	63
Deuxième Partie : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux puis fédéraux.....	67
Chapitre I : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats régionaux : l'Espagne et l'Italie.....	68
Section I : Les points communs dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux.....	68
Paragraphe I : Une organisation territoriale locale quasi identique dans ces deux Etats régionaux	68
A. La reconnaissance d'une large autonomie aux entités décentralisées dans l'organisation de ces deux Etats.....	68
B. L'existence d'institutions propres dans les entités locales.....	74
Paragraphe II : Une organisation territoriale locale conforme à l'unité de l'Etat.....	78
A. L'affirmation de l'unité juridique dans l'organisation de ces deux Etats.....	78
B. L'affirmation de l'unité politique dans l'organisation de ces deux Etats	82
Section II : Les points de discordance dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats régionaux	84
Paragraphe I : Une discordance dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats liée à des spécificités propres à chacun	84
A. Le modèle d'organisation Italien a priori plus proche du fédéralisme comparé à celui de l'Espagne.....	84

B. La spécificité liée au système périphérique déployé par chacun de ces deux Etats au niveau local	87
Paragraphe II : Une discordance liée aux contrôles exercés sur les entités locales dans l'organisation de chacun de ces deux Etats	89
A. Le contrôle exercé sur les entités locales en Espagne	89
B. Le contrôle exercé sur les entités locales en Italie.....	91
Chapitre II : Etude comparative de l'organisation territoriale locale de deux Etats fédéraux : les Etats-Unis et l'Allemagne	94
Section I : Les points de convergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux	94
Paragraphe I : La reconnaissance d'importants pouvoirs aux entités fédérées dans l'organisation de ces deux Etats fédéraux	94
A. L'exercice uniquement de la souveraineté interne par les entités fédérées	94
B. L'existence des mêmes principes régissant l'organisation de ces deux Etats fédéraux	96
Paragraphe II : D'autres points de convergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux	99
A. La suprématie du droit fédéral sur celui des entités fédérées.....	99
B. L'absence de contrôle de l'Etat fédéral sur les entités fédérées	101
Section II : Les points de divergence dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux.....	103
Paragraphe I : Une divergence dans le mode de partage des compétences	103
A. Le mode de partage compétences aux Etats-Unis	103
B. Le mode de partage de compétences en Allemagne	105
Paragraphe II : Les divergences dans l'organisation territoriale locale de ces deux Etats fédéraux fondées sur des particularités.....	107
A. La particularité fondée sur la nature du fédéralisme et ses implications sur l'autonomie financière des entités fédérées	107
B. La particularité relative aux entités infra fédérées dans l'organisation de ces deux Etats fédéraux	110
CONCLUSION	121
BIBLIOGRAPHIE	123