

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple-Un But-Une Foi

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

UNIVERSITE ASSANE SECK



Département des Sciences Juridiques et politiques

Master 2 : Droit public

**Spécialité : Droit et administration des collectivités
territoriales**

MEMOIRE DE MASTER 2

SUJET :

LES RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Présenté par :

M. Modou FAYE

sous la direction de :

Dr Abdoulaye GUISSÉ

Enseignant chercheur en droit public

ANNEE UNIVERSITAIRE : 2019/2020

AVERTISSEMENT

L'Université Assane SECK n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans le cadre des mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

L'aboutissement de ce travail doit beaucoup à un nombre considérable de personnes que je tenterai de citer, de manière non exhaustive, dans les lignes suivantes. Qu'ils ou elles y trouvent ma profonde et totale gratitude.

Mes premiers remerciements sont adressés tout d'abord à mon encadreur **M. Abdoulaye GUISSÉ** qui a accepté de m'encadrer. Ses précieux conseils sa bienveillance m'ont beaucoup aidé. J'en suis très reconnaissant de tous les efforts consentis et de son appui à chaque fois que j'en avais besoin.

Je remercie par la même occasion l'ensemble du corps professoral de ce master pour tous les efforts consentis pour l'aboutissement de ce master.

La réalisation de ce mémoire m'a permis de rencontrer beaucoup de personnes qui m'ont aidé ou conseillé. Je ne saurai jamais assez les remercier. Entre autres, il s'agit de tous mes camarades de la première promotion de Master 2 de droit et administration des collectivités territoriales, notamment les camarades Mamadou Lamine Diedhiou, Hamo Camara, Ibrahima Diallo, Mouhamadou Mbengue, Papa S. Sène, mais aussi un homme d'une immense générosité, très serviable et disponible en la personne de **M. Dipoun** depuis la France.

Je remercie ma famille mes amis, mes collègues de service. Tout au long de son accomplissement, ils m'ont encouragé et n'ont cessé de croire en moi. Je leur sais gré de cette confiance et de leur attention à mon égard. A la tête de ces personnes, ma mère, qu'elle trouve dans cette dédicace toute ma reconnaissance des efforts qu'elle a consentis mais également mon amour et mon respect pour la personne qu'elle est.

ABREVIATIONS

- AAI** :Autorité administrative indépendante
- ACP** : Afrique Caraïbes Pacifique
- AICT** :Action internationale des collectivités territoriales
- AIVP**: l' Association internationale villes et ports
- AMS** :Association des maires du Sénégal
- AMS** :Association des Maires du Sénégal
- ANCR** :Association national des cadres ruraux
- ANCR** :Association Nationale des Conseils Ruraux
- ARD** :Agence régional de développement
- CADAK CAR** :Commune d'arrondissement de Dakar- Commune d'arrondissement de Rufisque
- CAEL** : Cellule d'appui aux élus locaux
- CCL** : code des collectivités locales
- CCRE** :Conseil des Communes et régions d'Europe
- CED** :coopération économique décentralisée
- CEDEAO** :Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
- CERP** :centre d'expansion rural polyvalent
- CGCL** :code général des collectivités locales
- CGCT** :code général des collectivités territoriales
- CGLU** : Cités et gouvernements locaux unis
- CNFPT** :centre national de lafonction publique territorial
- CNG** : coopération non gouvernementale
- CREDILA** :centre de recherche des institutions et législations africaines
- EPCI** :Etablissement public de coopération intercommunal
- EPI** : Etablissement intercommunal
- FMVJ-CU** :Fédération mondiale de villes jumelées, devenue plus tard Cités Unies
- GIC** :Groupement d'intérêt communautaire
- IULA** :d'union internationale des pouvoirs locaux
- MAEE** :ministère des affaires étrangères et européennes
- NOTRE** :Nouvelle organisation territoriale de la République
- ONG** :Organisation non gouvernementale
- ONU** : Organisation des nations unies

OPDL :l'Observatoire parisien de la démocratie locale

OVA : Organisation des villes arabes

PLU : plan local d'urbanisme

REP : recours pour excès de pouvoir

UAEL :union des associations des élus locaux

UEMOA :Union économique et monétaire ouest africaine

ZAC : zone d'aménagement concertée

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : LES DIFFERENTES FORMES DE RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.	6
Chapitre premier : Les rapports entre collectivités territoriales et certains groupements.	7
Chapitre 2 : Les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat.	28
DEUXIEME PARTIE : LES MUTATIONS DES RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	36
Chapitre premier : L'évolution du système relationnel des collectivités territoriales.....	38
Chapitre 2 : Le renouvellement des rapports citoyen/collectivite	48
Conclusion.....	56

INTRODUCTION

Dans un État centralisé et concentré, toutes les décisions administratives sont prises par les autorités centrales de l'État, par le Gouvernement notamment. Il existe deux techniques d'organisation administrative permettant de rapprocher les décideurs des administrés. La déconcentration consiste à transférer d'importantes compétences décisionnelles à des autorités administratives subordonnées en poste dans les circonscriptions territoriales de l'État, au préfet par exemple. Quant à la décentralisation, elle consiste à remettre ces compétences à des institutions distinctes de l'État, dotées de la personnalité morale et bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion.

Il existe deux formes de décentralisation. La décentralisation technique ou fonctionnelle, qui donne naissance à des établissements publics régis par le principe de spécialité et donc compétents pour gérer un ou plusieurs services publics spécifiques.

La décentralisation territoriale profite, elle, à des collectivités territoriales dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé : elles bénéficient de la clause générale de compétence.¹ Cette décentralisation placée sous la sauvegarde de la loi², a été introduite pour la première fois au Sénégal pendant la période coloniale. A cette époque, la décentralisation ne concernait que les communes, à savoir le milieu urbain. Il faut noter que c'est seulement après les indépendances que le Sénégal va opter pour une politique de décentralisation progressive.

Ainsi donc, la construction locale au Sénégal repose sur cette notion fondamentale qu'est la Libre administration des collectivités territoriales. L'importance du principe de la libre administration est attestée par la Constitution³ qui affirme l'autonomie des Collectivités territoriales dans les conditions déterminées par la loi. Il est consacré par la Constitution en vue d'assurer l'autonomie des collectivités territoriales.⁴ L'autonomie locale est affirmée au Sénégal, mais son contenu n'est pas clairement défini. L'autonomie locale est une notion imprécise. Il n'existe pas un point unanime accepté comme celui où finit la situation de « non autonomie » et commence celle de l'autonomie locale⁵. C'est dans ce sillage que s'inscrit le thème dont l'analyse nous revient, lequel nous invite à porter la réflexion sur « les relations des collectivités territoriales ».

¹ P. QUILLIEN, *Les Collectivités Territoriales en 15 leçons* – éditions Ellipses, Paris, 2006, p.162.

² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 15^e éd. Montchrestien, 2001, p.407.

³ Art.102 de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013, portant code des collectivités territoriales

⁴ D. SY, *Droit administratif*, l'Harmattan, Dakar, 2021, p. 254.

⁵ I. DIALLO, *Le droit des Collectivités locales au Sénégal*, l'Harmattan, Dakar, 2007, 378 p

Le thème proposé est au cœur de la réflexion sur l'esprit de la décentralisation. Il y a en effet deux lectures des relations des collectivités territoriales, notamment dans ses aspects avec l'Etat une pente autonomisante, de repli sur les compétences, qui s'apparente un peu au fédéralisme, et une pente conforme à la pratique française et généralement des pays de tradition francophone⁶. Les relations des collectivités territoriales sont considérées comme un ensemble de liens, de rapports, de collaboration et de contacts qui s'établissent entre ces dernières elles-mêmes ou entre elles et l'Etat ou d'autres organismes de droit public ou de droit privé, nationaux ou internationaux.

En effet, les collectivités territoriales conservent aujourd'hui un rôle central dans la vie internationale, il est illusoire de réduire ces relations seulement à celles qui se nouent au niveau interne, particulièrement à une époque où la globalisation et le processus d'intégration depuis les années 1980, les collectivités territoriales sont de plus en plus nombreux à agir sur la scène mondiale dans des domaines très divers⁷. Cette réalité d'aujourd'hui est fréquemment désignée sous plusieurs vocables : « *action internationale des collectivités locales* », « *action extérieure des collectivités locales* », « *coopération décentralisée* ». Ces différentes expressions ne sont sans doute pas équivalentes, même si elles ont l'ambition de désigner un phénomène particulièrement remarquable par son ampleur.

Les relations des collectivités territoriales ont, au cours du XXe siècle, pris une importance toujours plus grande dans la vie des Etats, en raison d'un processus de changements et mutations. Cette importance nouvelle acquise par les relations des collectivités territoriales à notre époque rend nécessaire une réflexion systématique sur cet objet complexe. Le besoin d'une telle réflexion se fait d'autant plus sentir qu'elle est susceptible d'éclairer sur les impacts qu'ont ces relations sur le développement local, sur la démocratisation du système politique local etc.

Après cette approche contextuelle, il est maintenant question de dégager les axes majeurs des futurs développements. C'est à cet égard que l'accent sera mis dans le cadre de cette étude sur les prérogatives des collectivités territoriales puisées de la loi fondamentale(libre administration) et d'autres instruments juridiques au niveau national comme international en vertu desquelles, elles peuvent prétendre à l'image de l'Etat et d'autres personnes morales ou physiques de tisser des relations tant au sein même du territoire national qu'à l'extérieur de celui-ci. Les villes, notamment les plus grandes et les plus puissantes, ont toujours mené des activités internationales. De nos jours, celles-ci ont pour caractéristique de se déployer dans un contexte marqué par la

⁶ P. BERNARD, « la coopération entre l'état et les collectivités locales. Réflexion sur la co-administration », https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/45/paul_bernard.pdf_4a0be138ccd1f/paul_bernard.pdf,

⁷ T. BALZACQ, *Manuel de diplomatie*, Sciences po, les Presses, Paris, 2018, 424 p.

globalisation, souvent appréhendée comme un facteur de compétition entre territoires et, singulièrement, entre métropoles. Les politiques publiques métropolitaines visent donc à permettre aux villes mondiales de se mesurer les unes aux autres, que ce soit au niveau continental ou planétaire⁸.

Ainsi donc l'étude portera sur toutes sortes de relations que les collectivités territoriales peuvent être amenées à entreprendre. L'étude n'aura seulement pas pour cadre les collectivités territoriales sénégalaises. Quelques éléments de comparaison seront invoqués en raison de l'aspect international de leur action.

Plusieurs intérêts peuvent être répertoriés autour de ce thème et méritent d'être soulevés. D'abord dans la mesure où les débats autour du concept de décentralisation étant à l'origine même des capacités des nouer des relations pour les entités territoriales est relatif aux risques que comporte la décentralisation d'entraîner une réelle concurrence avec l'Etat central. C'est à cet effet que certains la considèrent souvent comme étant à l'origine des antagonismes identitaires⁹. Dans le même sens d'autres considèrent que certaines prérogatives des collectivités locales ont l'inconvénient de diminuer la force du pouvoir central, en outre il peut y avoir un risque méconnaissance de l'intérêt général au profit de l'intérêt local. Il s'y ajoute que, la nature des conventions ou accords signés par les collectivités locales suscitent des interrogations car les accords transnationaux entre collectivités publiques « mettent en présence des personnes publiques relevant de systèmes juridiques différents. Ils font intervenir plusieurs droits internes, d'où l'importance ici de faire un choix. On est alors tenté de se référer au contrat international entre personnes privées, mais celui-ci relève du droit international privé qui se résume aux seuls rapports de droit privé »¹⁰. « Or, les contrats transnationaux conclus entre collectivités publiques relevant d'Etats distincts, pourraient difficilement se résumer à des rapports de droit privé, en d'autres termes, à de simples opérations marchandes. De ce fait, ces accords transnationaux relèvent à la fois du droit international public, du droit international privé, du droit public et du droit privé. Leur nature juridique reste donc à découvrir »¹¹. Certes, une doctrine importante, spécifiquement publiciste s'y est déjà penchée, mais leurs raisonnements se sont avérés limités ; car bien souvent, les auteurs n'envisagent la problématique juridique de ces accords qu'au seul regard de la matière dont ils sont les spécialistes.

⁸ Revue Questions internationales N°60, Mars-Avril 2013, *la documentation française* ;

⁹ M-P. LATOUR, « Décentralisation et organisation territoriale : vers un retour à l'Etat », www.institut-rousseau.fr/decentralisation-et-organisation-territoriale-de-letat/ consulté le 3 juillet 2021.

¹⁰ M-J-P. DJINDJERE, « Des accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques française et africaines : Le cas du Burkina Faso », <http://www.orbilu.lu/bitstream>, consulté le 5 juillet 2021.

¹¹ *Ibid.*

A ce titre, Mathias AUDIT montre que : « *le spécialiste de droit administratif ou de droit constitutionnel s'intéressera en premier lieu à l'atteinte que ces accords sont susceptibles de porter à l'unité de l'Etat et à son monopole en matière de relations extérieures. Quant à l'internationaliste de droit public, il s'intéressera avant tout à l'appartenance de ces conventions au droit international public.*¹² »

D'autre part, il s'ajoute qu'au Sénégal, depuis l'avènement de l'acte 3 de la décentralisation, le législateur a introduit une innovation selon laquelle les modalités de coopération sont fixées par décret, mais on constate que depuis lors aucun texte réglementaire n'est intervenu pour fixer les modalités de coopération interne, laissant ainsi subsister un vide juridique.

Quelques difficultés ont été levées au cours de cette étude. En effet, il existe à notre connaissance très peu de travaux de recherche abordant de façon directe la question des relations des collectivités territoriales au niveau interne. Il s'y ajoute que l'actuel code des collectivités territoriales est conçu avec un vide juridique non encore comblé relativement à la procédure de conclusion des conventions locales. La plupart de la documentation consultée dans cette étude relève d'études thématiques, actes de séminaires, déclarations, mémoires universitaires, etc.

Dans ce contexte, et dans le cadre de ce mémoire, il est légitime de s'interroger sur les caractéristiques des relations des collectivités territoriales, les facteurs qui ont conduit à l'émergence des relations des collectivités territoriales ? Comment cette tendance a-t-elle évolué au cours du temps et quels ont été les enjeux de gouvernance dans une sphère où interviennent des entités de niveau différent (collectivités, Etats, organisations supranationales)?

Dès lors, notre problématique de recherche tourne autour de la question des types ou formes de relations les collectivités territoriales peuvent être amenées à conclure et de ce qu'il en est de leur évolution au cours de l'histoire. Autrement dit **quel est le contenu de ces relations et comment ont-elles évoluées dans le temps ?**

A l'analyse, il s'avère que le nombre considérables de communes, l'exiguïté parfois de leur territoire, la faiblesse de leurs ressources démographique et la modicité de leurs richesses a conduit le législateur à prévoir des possibilités de d'entretenir certaines relations entre elles mais aussi entre elles et l'Etat. Mais dans une économie de plus en plus dépendante de décisions prises à l'échelon mondiale, les entités locales affichent désormais des ambitions internationales de plus en plus précises.

¹² M. AUDIT, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, 2002, p. 6

Mais depuis quelques années du fait de certains phénomènes comme la globalisation et l'exigence de plus de démocratie de la part des citoyens, une certaine évolution a été constatée à ce sujet.

Dès lors, notre propos sera principalement axé sur les différentes formes de relations de des collectivités territoriales (première partie) avant de voir les mutations de ces relations dans un deuxième temps (deuxième partie).

PREMIERE PARTIE : LES DIFFERENTES FORMES DE RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

De même que les personnes physiques sont des êtres relationnels, les personnes morales se définissent également par les relations qu'elles ont avec les autres personnes. Le code des collectivités territoriales a bien édifié ce cadre relationnel. Le développement dans tous les domaines appelle la coopération, la collaboration et un système relationnel fort.

Les attentes des citoyens, le coût des interventions, la complexité des procédures, la nécessaire coordination des actions, interdisent de plus en plus les collectivités territoriales d'agir seules, comme l'avait souligné Yves MENY, « la coopération est, donc, rarement le résultat d'un choix, d'une passion partagée, mais plutôt, un mariage de raison, faute de vouloir consommer l'union. C'est le prix à payer pour conserver l'autonomie¹³ ».

Ces relations peuvent prendre plusieurs formes. Nous allons essayer de voir ces interactions à travers les rapports entre les collectivités territoriales et certains groupements (chapitre 1) ensuite les relations entre celles-ci avec l'Etat (chapitre 2).

¹³ M. DIOP, *Le pouvoir local*, Clairafrique, Dakar, 2011, P.67

Chapitre premier : Les rapports entre collectivités territoriales et certains groupements.

Pendant longtemps, la question des libertés locales était principalement perçue comme portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales constitue la principale norme constitutionnelle pour garantir les libertés locales. La réalité de la vie locale a cependant rapidement amené les acteurs et les observateurs à prendre en compte une dimension supplémentaire dans la problématique des libertés locales : celle des relations entre collectivités¹⁴. La loi a ainsi favorisé la multiplication des rapports entre les collectivités territoriales. Ces rapports se caractérisent par deux perspectives. Ils s'inscrivent dans une logique interne d'une part (Section 1) et dans une logique externe d'autre part (section 2).

Section 1 : Les relations entre collectivités au niveau interne.

Au terme de l'article 16 du Code général des collectivités territoriales, « les collectivités peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles (...), en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans les domaines spécifiques ».

La coopération entre Collectivités permet aussi de résoudre les conflits de compétence ou de surmonter certaines absurdités dans les découpages administratifs. Elle peut également atténuer les antagonismes souvent difficiles à surmonter entre communes d'une même agglomération. C'est le nouveau Code générale des collectivités territoriales qui définit les conditions et modalités de création et d'ententes intercommunales, de communautés urbaines et de groupements d'intérêt communautaire¹⁵. Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou de plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques. Elle est consacrée par des bases juridiques (paragraphe 1) qui en définissent les différentes formes(paragraphe 2).

¹⁴ G. LE CHATELIER, « La Constitution et les relations entre les collectivités, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel », 2014/1 n°42, pp. 53 à 62.

¹⁵ Voir Art. 16 de la loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code des collectivités territoriales.

Paragraphe 1 : La consécration juridique des relations entre collectivités territoriales

La coopération interne entre collectivités territoriales tire sa source de la Constitution(A) de 2001, de la loi et du pouvoir réglementaire(B).

A/ Les sources constitutionnelles

S'agissant de la constitution, elle consacre le principe de la libre administration comme suit : « les collectivités locales s'administrent librement¹⁶ à travers des organes élus au suffrage universel ». Ceci constitue une garantie pour les entités locales qui ne peut faire l'objet d'aucune atteinte par les pouvoirs publics sous peine de sanction par le juge constitutionnel. Elle est la source de l'autonomie des collectivités territoriales qui leur permet d'entreprendre des actions relevant de leurs divers domaines de compétence ou résultant du code général des collectivités territoriales. Cette autonomie couvre aussi le champ de la coopération. Dans ce domaine précis, le principe de la libre administration a fait l'objet d'une ouverture dans le domaine de la loi et du règlement.

B/ Les bases légales et réglementaires des relations de collectivités territoriales au niveau interne

En ce qui concerne le domaine législatif, le code général des collectivités territoriales ouvre la possibilité à celles-ci la faculté d'investir le champ de la coopération. Ainsi, l'article 16 du code général des collectivités territoriales dispose « les collectivités territoriales peuvent entreprendre suivant les modalités fixées par décret des actions de coopération entre elles, l'Etat ou toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques ».

Dans le même sens, l'article 17 ajoute : « *les collectivités territoriales individuellement ou collectivement peuvent entreprendre avec l'Etat la réalisation d'un programme d'intérêt commun* ». Mais l'article 19 précise que l'organisation du principe de la solidarité entre collectivités territoriales relève de la compétence de l'Etat. Il résulte de la combinaison de ces textes que la loi organise et encadre les interventions des collectivités territoriales dans le domaine de la coopération décentralisée. S'agissant des modalités de mise en œuvre, elles relèvent du cadre réglementaire¹⁷. Il s'agit là d'une innovation introduite par la réforme de l'acte III de la décentralisation¹⁸. Dans le code des collectivités locales de 1996, c'est la loi qui fixait elle-même les modalités de la coopération interne à travers les ententes interrégionales (Art. 71, 72 73), les regroupements mixtes (Art. 74, 75) les ententes intercommunales (Art. 179), les

¹⁶ Voir Art. 102 de la constitution de 2001.

¹⁷ Article 16 du CGCT.

¹⁸ Loi N°2013 -10 du 28 Décembre 2013, portant code générale des collectivités territoriales.

communautés urbaines (Article 181 et suivants), les groupements d'intérêt communautaire (art. 239 et 240).

Paragraphe 2 : Les formes de relations entre collectivités au niveau interne

En vertu du principe de la libre administration et dans le cadre de leurs compétences, les collectivités territoriales peuvent nouer des relations de coopération entre elles. En fonction de la qualité des acteurs impliqués ou des enjeux, l'on peut distinguer plusieurs formes de coopération. Le code des collectivités locales de 1996 avait défini les différentes modalités de constitution de ces formes de coopération. Avec la loi N°2013-10 du 28 Décembre 2013, le législateur a procédé à une innovation qui veut que ces types de coopération soient désormais fixés par voie réglementaire. Mais il se trouve que depuis l'avènement de l'acte 3 de la décentralisation, il n'existe pas de décret pour fixer ces modalités¹⁹.

Dans l'ancien régime législatif des collectivités territoriales, plusieurs formes de coopération ont été prévues. Ainsi chaque collectivité territoriale pouvait créer une entente avec une autre en entreprenant des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou de plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques²⁰.

Jusqu'en 2013 les collectivités territoriales au Sénégal pouvaient contracter entre elles ou avec d'autres entités des relations de coopération suivant plusieurs formes : il s'agissait de l'interrégionale, de l'intercommunalité, des groupements mixtes, des groupements intercommunautaires.

Ainsi l'on peut distinguer les conventions prévues entre les collectivités territoriales de même niveau (A) et celles qui sont possibles entre structures locales de niveaux différents (B).

A/Les relations entre collectivités territoriales de même niveau.

Selon l'article 16 du code général, les collectivités territoriales, peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elle, 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. Ces dispositions ouvrent la brèche pour une coopération entre les communes d'une part(1) et les départements d'autre part(2).

¹⁹ M-M. DIAKHATE, *Penser, Fabriquer, gouverner les territoires, le Sénégal à l'épreuve du développement territorial*, Harmattan, Dakar, 2020, P. 232-235

²⁰ A-A. SOW, *Les Conventions Locales : un outil novateur pour la gestion des collectivités locales au Sénégal*, mémoire de DEA, UGB, 2005, <https://www.memoireonline.com/05/06/156/conventions-locales-outil-novateur-collectivites-senegal.html>, consulté le 4 juillet 2021.

1/ L'intercommunalité

L'entente intercommunale était créée par deux ou plusieurs conseils municipaux à l'initiative de leurs maires sur un objet commun compris dans leur attribution. Elle ne regroupait que des communes. Elle faisait l'objet d'une commune autorisation par leurs conseils municipaux, signé par les maires et approuvées par le représentant de l'Etat. Ou par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

C'est un contrat administratif conclu entre deux ou plusieurs communes en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt communal commun aux cocontractants²¹. Elle est la possibilité accordée aux collectivités locales d'entreprendre, au niveau interne, entre elles, avec l'Etat ou d'autres organismes, des actions de coopération et de développement en vue de prendre en charge des problèmes communs, dans la limite de leurs domaines de compétence.²² Dans le cadre de l'Acte III de la Décentralisation, la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales fixe le cadre juridique de l'intercommunalité dans ses dispositions pertinentes, aux articles 16, 17, 18 et 19 en tant que forme de coopération entre collectivités. Mais il existe un vide juridique dans le cadre de cette nouvelle loi quant aux modalités d'organisation et de mise en place de ces structures. La loi de 2013 est laconique sur la question de l'intercommunalité et renvoie à un décret pour en fixer les modalités. A ce jour, les décrets n'ont pas été pris²³. Techniquement deux possibilités peuvent être considérées entre les collectivités territoriales l'intercommunalité verticale et l'intercommunalité horizontale (dont l'intercommunalité de projet)²⁴.

2/L'intercommunalité verticale ou intercommunalité structurelle.

Elle correspond à la mise à disposition de services entre un établissement public intercommunal (EPI), c'est-à-dire un mandataire public avec pouvoir économique et organisationnel et un de ses membres. Ce type d'intercommunalité nécessite un contrôle conjoint sur une entité distincte chargée d'effectuer la mission. L'intercommunalité verticale nécessite de distinguer deux cas :

L'intercommunalité verticale ascendante : la prestation de service est rendue par un ou plusieurs communes membres bénéfice de l'établissement public intercommunal, pour la mise en œuvre de compétences que celui-ci a reçues mais ne souhaite pas exercer avec ses moyens propres.

²¹ J. BOURDON , J-M. PONTIER, J-C. RICCI , *Droit des collectivités territoriales*, PUF, P. 531

²² M. CAMARA, [www. https://www.adl.sn/article/intercommunalite](https://www.adl.sn/article/intercommunalite). Consulté le 04 juin 2021.

²³ A-G. THIOUNE, *l'intercommunalité au Sénégal*, Dakar, l'Harmattan, 2021, P. 34.

²⁴ M-M. DIAKHATE , *op. cit.* p. 232-235

L'intercommunalité verticale descendante : la prestation est rendue par l' établissement public intercommunal à une ou plusieurs des communes membres pour l'exercice de compétence qu'elles ont conservées, ou de fonctions de gestion dont elle conservent la responsabilité sans souhaiter continuer d'avoir en propre les services nécessaires à leur mise en œuvre.

La mutualisation ascendante correspond au principe fondateur de l'intercommunalité, qui n'exerce ses compétences que par délégation de communs membres. Le transfert de compétences doit être accompagné par le transfert des services. Dans les deux types d'intercommunalité, une convention doit être passée qui fixe les conditions de la mise à dispositions et les modalités de remboursement des dépenses engagées. La collectivité territoriale qui met à disposition ses services ne peut pas demander plus que le cout réel des services constaté dans le compte administratif.

Dans le cas de la coopération descendante, les contrats répondant aux critères dits de »prestations intégrées « ou de « quasi régies » pourraient bénéficier d'une exception concernant l'application de la commande publique.

3/ L'intercommunalité horizontale ou intercommunalité fonctionnelle

Elle correspond à une mutualisation de services entre deux collectivités territoriales totalement indépendantes. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle entité. L'accord doit donc porter sur une réelle coopération visant à effectuer conjointement une mission commune, par opposition à un marché public normal²⁵. L'exécution de la mission commune implique une division des tâches, tant que le contrat vise un objectif commun. Par exemple l'objectif commun peut être le traitement des déchets et les tâches reparties de sorte que l'une des collectivités assure la collecte (ramassage et tri sélectif) et l'autre la valorisation (compostage, biogaz, récupération de matériaux). De plus, l'intercommunalité horizontale ne doit pas impliquer de transferts financiers mais uniquement le remboursement des frais réellement encourus pour le service. Elle ne doit être guidée que par des considérations relatives à l'intérêt public et non commerciales. Si des collectivités territoriales partenaires construisent une installation de capacité supérieure à leurs besoin, dans le bu de vendre la capacité excédentaire et ainsi réaliser des bénéfices, ce type d'intercommunalité ne serait pas régie uniquement par des exigences liées à l'intérêt public²⁶.

L'intercommunalité horizontale présente des avantages certains, notamment sa simplicité et l'absence de mise en concurrence. Mais l'inconvénient est l'absence de lien contractuel entre les

²⁵ M-M. DIAKHATE, *op.cit.*, p. 236

²⁶ M-M. DIAKHATE, *op.cit.*, p. 235

collectivités tierces et le délégataire, ne leur permettant pas d'exercer de contrôle direct sur le traitement des déchets, par exemple.

L'idée de faire travailler ensemble plusieurs communes en intercommunalité semble substantiellement éloignée des préoccupations du législateur sénégalais lors de l'élaboration de la loi sur la décentralisation. Car il semble qu'il n'existe dans le statut des collectivités territoriales, aucune dispositions relative à la qualification de rapports de prestation de services, de délégations d'attribution ou de rapport de prestation de services, de délégations d'attribution ou de délégation de compétences qui peuvent engager les communes entièrement ou partiellement²⁷.

De ce point de vue, il semble que l'intercommunalité de projet constitue la meilleure option pour mettre en synergie les ambitions de développement territoriales des collectivités.

L'intercommunalité de projet quant à elle se définit par opposition à l'intercommunalité de gestion. L'intercommunalité dite de projet se reconnaît à ce qu'un ensemble d'attributions communales et de ressources fiscales sont transférées par voie législatives à l'établissement public qui en assure la gestion. Cette intercommunalité a pour ambition de dessiner et mettre en œuvre une politique de territoire.²⁸

Dès lors la question du cadre légal se pose. Les communes villes ou les départements peuvent ils s'immiscer, en partie dans la gouvernance des communes ? Par exemple, l'accommodement difficile des actions des communes à celle de la ville de Dakar(entente CADAK CAR) obligerait l'établissement public en charge des affaires intercommunales à tirer parti de toutes les marges d'interprétation et de manœuvre des prescriptions de la loi²⁹.

D'où aussi l'interrogation sur les solutions qui pourraient assurer la conciliation du droit et des nécessités pratiques telle que pratiquée dans les systèmes fédéraux. Le projet territorial dans un contexte de concurrence économique exacerbée entre territoire, d'évolution socioéconomique majeure avec la confirmation de la mobilité résidentielle (travailleur Dakarois habitant Thiès ou Touba) dans le mode de vivre sénégalais, constitue un outil indispensable à toute structure de coopération intercommunale moderne.

Le projet territoire permet en tout premier lieu de clarifier le débat fondamental relatif à « qui fait quoi » entre les communes et l'intercommunalité. Beaucoup de nos concitoyens identifient mal, pour ne pas dire du tout, le rôle et l'existence même de structure de coopération

²⁷*Ibid*, p. 236.

²⁸*Ibid*, p. 237

²⁹*Ibid*, p. 236

intercommunale telle la communauté de communes que constitue de fait l'entente CADAK CAR.

La plupart des communes ont été contraintes de se regrouper pour financer la mise en œuvre d'équipements et de services (nettoyement) ; et par la suite, pour répondre à l'apparition du phénomène d'agglomération. Si la commune de Dakar Plateau, par exemple, constituait auparavant l'épicentre de la vie des Sénégalais, (on habitait, on travaillait, on consommait dans la même commune), leur mobilité s'est depuis considérablement accrue.

Désormais, au sein d'une même agglomération, on habite dans une commune, on travaille dans une autre, et on peut conduire ses enfants au collège, faire ses courses et se distraire dans une troisième. Sous ce rapport, la coopération intercommunale consistera à supprimer la superposition des territoires et de compétences, à organiser un véritable partage des rôles entre communes et à adapter les rapports Homme/Espace aux « territoires vécus » et aux « territoires réels », c'est-à-dire les bassins de vie, d'habitat et d'emploi. Ce n'est que dans cette mesure où une péréquation territoriale peut être envisagée. Mais l'intercommunalité au sens large couvre également la coopération entre les départements nouvellement érigés en collectivités territoriales, la coopération entre départements et communes.

2/ L'entente interdépartementale

Le département peut passer des conventions avec l'Etat, avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leur compétence, dans le strict respect de leurs attributions, il peut proposer aux communes du ressort du département toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement sous réserve des dispositions de l'article 15 du présent code³⁰.

Par ailleurs, l'article 27 du code général prévoit que le département peut passer des conventions avec l'Etat ou avec d'autres collectivités ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leur compétence, dans le strict respect de leur de leurs attributions. Aussi, les départements d'une même région circonscription administrative constituent en commun, avec les communes, une agence régionale de développement(ARD)³¹. Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités territoriales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement. Les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement de cette agence sont précisées par décret.³²

³⁰ Art.27 du CGCT

³¹ Art. 39 du code général des collectivités territoriales

³² D. SY, *Droit administratif*, Dakar, L'harmattan, 2021, P.264.

En guise d'exemple on peut citer l'entente interdépartementale de Fatick-Gossas-Foundiougne visant à contribuer dans le respect des dispositions de la loi, à la promotion, la coordination et la conduite d'initiatives, d'action et de projets de développement d'intérêt commun, dans une démarche solidaire de coopération territoriale. Ces relations peuvent aussi être nouées entre les Collectivités territoriales et certains organismes à caractères économiques et sociales.

3/ Les relations avec les organismes à caractères économiques et sociales

Au terme de l'article 3 du Code du code général, « les collectivités territoriales associent en partenariat, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, social et environnemental, les mouvements associatifs, et les groupements à caractères communautaire dans le respect de l'équité de genre »

Ainsi la collectivité peut nouer des relations de partenariat avec des groupements professionnels, des associations, des groupements d'intérêt public etc.

Elles peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération avec toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques.³³

En dehors du cadre interne, les collectivités territoriales peuvent nouer des relations à l'extérieur des frontières à travers le mécanisme de leur action internationale.

Section 2 : L'action internationale des collectivités territoriales

Les relations extérieures des collectivités territoriales ont fait l'objet d'une abondante littérature. Elles sont devenues une réalité désignée sous d'autres vocables. Des formules comme « coopération décentralisée » ou « action extérieures des collectivités territoriales » sont utilisés par la pratique ou les textes officiels. Ces différentes expressions ne sont sans doute pas équivalentes, même si elles ont l'ambition de désigner un phénomène particulièrement remarquable par son ampleur³⁴.

L'action internationale des collectivités territoriales est cette projection des entités territoriales au-delà des frontières nationales et qui permet aux élus locaux d'étendre leur champ d'action dans un espace jusqu'alors réservé aux à l'action étatique et plus récemment aux organisations internationales gouvernementales ceci justifie le choix porté sur l'expression « Action internationale ». L'expression « *relations extérieur des collectivités territoriales* » ne renseigne aucunement sur le contenu de cette action qui, ainsi désignée, englobe toute les relations qu'une collectivité peut nouer avec d'autres sujets de droit, d'autres partenaires.

³³ Art 16 du Code général des collectivités territoriales

³⁴ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998, 133 p.

Quant à l'expression « coopération décentralisée », plus que la précédente, elle est aujourd'hui couramment utilisée sans doute en raison de sa brièveté et peut être aussi parce qu'elle évoque l'idée de partenariat³⁵. Cette expression est surtout utilisée en raison de sa commodité, elle présente tout de même l'inconvénient d'être quelque peu énigmatique pour le non initié d'autant plus que ceux qui l'utilisent ne lui donnent pas toujours le même contenu³⁶. Par exemple pour les institutions européennes, elle concerne tous les acteurs de la société civile et pas seulement les autorités territoriales³⁷ à l'inverse du contenu qu'elle a dans la pratique sénégalaise ou française. Elle désigne les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariats établis entre autorités locales de deux pays.

Cependant, face à la diversité d'activités que recouvre ce type d'activité, le terme de « coopération décentralisée³⁸ a laissé progressivement la place à celui « d'action internationale des collectivités territoriales » (AICT). Le terme de coopération décentralisée, fréquemment assimilé à de l'aide au développement, est souvent usité de façon réductrice pour désigner l'engagement des collectivités à l'international. Pourtant, la coopération décentralisée est une notion juridique qui ne concerne qu'une forme précise d'action internationale des collectivités territoriales (AICT), la plus courante, celle des partenariats menés entre une collectivité territoriale nationale et une collectivité territoriale étrangère et formalisés par l'intermédiaire d'une convention³⁹.

Le champ d'action de l'action internationale des collectivités territoriales étant vaste, nous avons choisi d'étudier la coopération décentralisée car sa définition rime mieux avec celle du législateur sénégalais. « 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 »⁴⁰. C'est de cette coopération que l'on s'efforcera de rendre compte en présentant ses bases juridiques, ses acteurs et enfin ses domaines d'intervention.

³⁵ H. PERROT, « De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action économique extérieure des collectivités locales », Paris : Ministère des affaires étrangères, 1996 - 28 p., ann. , Cartes.

³⁶ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, op.cit , p. 2

³⁷ <http://www.resacoop.org/la-definition-europeenne-de-la-cooperation-decentralisee>, consulté le 21 juin 2021.

³⁸ S-B. RAMIREZ, *Quel rôle pour les gouvernements locaux sur la scène internationale ? L'action internationale des collectivités locales entre la France et l'Amérique latine*, Université Paris 1 Panthéon –Sorbonne, École Nationale d'Administration, 2017-2018.

³⁹ E. GARCIA, « L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français? ». Géographie. Université de Cergy Pontoise, 2013, p30.

⁴⁰ Art.19 de la loi numéro 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales

Paragraphe 1 : La consécration juridique de la coopération décentralisée

Les activités et relations des collectivités territoriales sur l'échiquier international se sont développés pendant de nombreuses années dans l'indifférence de l'Etat et des autorités administratives et dans le silence des textes. Au Sénégal, ce n'est qu'en 1996 que le législateur a intégré la coopération décentralisée dans l'arsenal législatif⁴¹. Il ne convenait pas en effet de laisser les collectivités prendre des risques qu'elles n'avaient pas la possibilité de mesurer en s'engageant dans des relations qui dépassaient le cadre traditionnel de simples relations protocolaires. Le risque était que les erreurs d'appréciation des élus ne compromettent la défense des intérêts locaux dont ils avaient la charge, mais aussi un risque pour l'Etat dans la mesure où la politique étrangère qu'il conduit doit être un guide qui trace les limites que doivent respecter les collectivités territoriales. La nécessité de mettre fin à cette situation semblait donc évidente⁴². Ainsi, l'action internationale des collectivités territoriales a fait l'objet d'une reconnaissance par le droit interne(A) et le droit international(B).

A/ La consécration par le droit interne.

Au niveau interne, la coopération décentralisée connaît une consécration constitutionnelle avec l'existence du principe de la libre administration des collectivités locales posé par les constitutions sénégalaise⁴³. Aux termes de ce dernier « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues ».

En consacrant le droit à la libre administration, le constituant a entendu donner une base légale aux actes ou aux actions entreprises par les collectivités locales et ceux-ci ou celles-ci englobent ceux ou celles prises au plan international. Mais en France, c'est surtout au niveau législatif que la coopération décentralisée trouve une consécration expresse dans le droit positif avec l'adoption de la loi du 06 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui reconnaît juridiquement le droit aux collectivités locales françaises de "conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France".

Ensuite il ya la loi sur la nouvelle organisation du territoire de la République(NOTRe) dans un titre IV intitulé « De la coopération décentralisée » que se trouve cette reconnaissance officielle de l'action hors des frontières des collectivités territoriales. Les dispositions de ce titre ont été intégré par voie de codification dans le code général des collectivités territoriales sous un titre

⁴¹ Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales, art. 17

⁴² M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, op. cit., p.2

⁴³ Art. 102, constitution sénégalaise du 21 janvier 2001.

intitulé : « *libre administration des collectivités territoriales* », chapitre II « Coopération décentralisée ». La loi soumet aux collectivités territoriales de conclure des conventions avec des partenaires étrangers à des conditions de fond et de procédures⁴⁴.

Les premières sont relatives aux partenaires dans le rapport de coopération, mais aussi à la convention dont ils sont cosignataires. Les partenaires doivent tous être des collectivités territoriales (nationales et étrangères). Il faut entendre par collectivités territoriales étrangères, les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales et régionales considérées comme dans le droit interne de chaque Etat. Donc sont naturellement exclus de cette catégorie les Etats et les organisations internationales⁴⁵.

S'agissant de la deuxième condition à savoir la convention, celle-ci doit être conclue dans le cadre de leur compétence. Ces conventions sont des actes juridiques soumis au contrôle de l'Etat⁴⁶. A cet égard, la jurisprudence veille à ce que les collectivités ne sortent pas du domaine de leur compétence. Ainsi le juge administratif a estimé que ne relevait de l'intérêt communal l'attribution de subvention à un organisme d'aide à un pays étranger qui impliquait de la part du conseil municipal une prise de position dans un différend politique mettant en cause un Etat étranger⁴⁷.

En ce qui concerne les conditions de procédure, les conventions de coopération doivent satisfaire à certaines exigences de procédure découlant du droit commun applicable à l'entrée en vigueur des actes de collectivités territoriales tel qu'il résulte de la loi. En effet, la signature d'une convention avec une collectivité partenaire doit nécessairement être précédée par une délibération de l'assemblée de la collectivité autorisant son représentant à agir en son nom. Cette délibération doit faire l'objet d'une transmission à l'autorité préfectorale ; elle doit être accompagnée du projet de convention qui doit être rédigé en langue française dans la version transmise. Ensuite c'est la convention signée qui doit être transmise pour satisfaire aux exigences de contrôle de légalité. Si la convention ne présente aucune anomalie à cet égard elle va pouvoir être publiée⁴⁸.

Au Sénégal, il a fallu attendre la régionalisation pour que le législateur intègre dans le dispositif législatif la coopération décentralisée. Elle est la forme la plus élaborée de coopération

⁴⁴ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, Op. cit., 2

⁴⁵ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁶ I. DIALLO, *Droit des collectivités territoriales au Sénégal*, op. cit. p 121.

⁴⁷ Conseil d'Etat, 23 Octobre 1989, Brasseur, *Rec. Lebon*, 1989, p. 209

⁴⁸ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, op.cit, p 43-44.

intercommunale, elle permet aux collectivités locales d'obtenir le soutien de différents partenaires au développement⁴⁹.

Ainsi la loi numéro 96-06 du 22 Mars 1996 portant code des collectivités locales dispose en 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* ».

Dans le code de 1996, ces conditions étaient soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat lorsqu'elles comportent des engagements d'un montant fixé par décret⁵⁰. La loi numéro 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales poursuit les mêmes objectifs que le législateur de 1996 en ce sens qu'elle consacre une légitimation de la coopération décentralisée⁵¹. Il ressort de cet article, l'importance réservée à la coopération décentralisée comme outil privilégié pour renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales dans le cadre des compétences qui leur sont transférées. L'on remarque ainsi une volonté de renforcer le rôle des associations et des organisations non gouvernementales pour une plus grande mobilisation de la société civiles⁵².

La reconnaissance par le législateur de la légitimité de l'action internationale des collectivités locales concerne naturellement l'ensemble de ces entités et leurs groupements. Mais parmi ces collectivités, il en est une catégorie qui présente une situation géographique particulière et qui appelle un traitement spécifique : il s'agit des collectivités frontalières qui connaissent en effet des problèmes dont la plupart ne peuvent trouver de solution que par la coopération entre les collectivités situées des deux côtés de la frontière. Il s'y ajoute que, favorisée par la globalisation, et le processus d'intégration, l'action internationale des collectivités territoriales s'est largement développée ces dernières décennies. Elles sont de plus en plus nombreuses à agir sur la scène mondiale. Pour toutes ces raisons, les activités extérieures des collectivités territoriales ne laissent pas indiffèrent le droit international.

B/ La consécration par le droit international

Au niveau international, plusieurs textes fondent la compétence extérieure des Collectivités territoriales. On peut d'abord rappeler la Convention-cadre européenne ou convention de Madrid du 21 mai 1980 et ses protocoles additionnels. On peut également citer les conventions

⁴⁹ M. DIOP, *le pouvoir local, op.cit* p 68

⁵⁰ *Ibid*, p.68

⁵¹ Voir Art. 19, code général des collectivités territoriales.

⁵² I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal, op.cit*, p. 378

internationales d'ordre multilatéral ou bilatéral qui reconnaissent, soutiennent, et prônent l'action extérieure des Collectivités territoriales.

Par exemple, la convention de Lomé IV bis de 1989, qui réaffirme à son article 12 l'importance de la coopération décentralisée : « *Reconnaissant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des Etats ACP, les parties conviennent d'intensifier les efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. A cet effet, les ressources de la Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée. Ces activités doivent être conformes aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les Etats ACP* »⁵³.

Dans le cadre de la coopération sud sud, on peut noter les efforts des Etats de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). La communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a intégré le concept de coopération transfrontalière en 2000 avec la définition du concept de pays frontaliers. Il s'agit : « d'un espace géographique séparé par une frontière où des populations sont liées par des rapports sociaux et économiques ». L'initiative est venue de pays africains qui, en Mars 2001 ont tenu leur premier atelier à Sikasso au Mali. C'est en 2002 que la vision de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest du concept de « pays frontière »⁵⁴ a été partagée par l'ensemble de la communauté internationale. En 2004, la commission de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a mis en place un programme d'initiative transfrontalière. Il s'agit d'un instrument d'initiation et de régularisation entre Etats, au Sénégal, c'est le ministère chargé de la décentralisation qui assure l'ancrage institutionnel de la coopération transfrontalière.

Pour ce qui est de l'UEMOA, c'est le 30 juin 2001 qu'a été créé le conseil des collectivités territoriales en vue de mettre en place des projets de coopération décentralisés transfrontalières. Le conseil est un organe de la commission de l'Union économique et monétaire ouest africaine⁵⁵. Conformément à la volonté des Etats des collectivités territoriales et des organisations sous régionales, il est aux collectivités territoriales de la sous-région ce que le comité des régions est au sein de l'union européenne. Le conseil des collectivités territoriales est un instrument

⁵³ La Communauté européenne a développé la notion de « coopération décentralisée au développement » dans la Convention de Lomé IV, signée par 12 Etats européens et 69 Etats ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).

⁵⁴ Voir CEDEAO, Décision A/DEC.2/01/06 du 12 Janvier 2006 relative à l'adoption du concept de « *pays frontière* » et au développement de la CTF dans l'espace communautaire/: <http://www.journals.openedition.org>. consulté le 26 juin 2023.

⁵⁵ <http://www.uemoa.int/fr/organe-uemoa>. Consulté le 28 juin 2021.

d'accompagnement des collectivités locales permettant d'identifier les possibilités de partenariat, d'élaborer des outils. Il ne peut se substituer aux collectivités mais vise à les renforcer pour dialoguer d'égal à égal avec les autres partenaires regroupés dans des ensembles analogues. Au niveau de l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'action internationale de collectivités décentralisées a été reconnue. Lors de la XXVI^e Assemblée générale de l'ONU en 1971, une résolution reconnaissant cette action des acteurs décentralisés fut adoptée. Cette résolution dispose que : « Les jumelages des villes sont un mécanisme de coopération de valeur exceptionnelle (...) Un jumelage lorsqu'il est réalisé entre villes de pays industrialisés et villes de pays en développement joint, à l'enrichissement intellectuel et moral des parties, un rapport technique et matériel parfois considérable »⁵⁶.

Par ailleurs, les conventions bilatérales signées entre la France et certains pays africains traitent très souvent de la question de la coopération décentralisée. La mise en œuvre de la coopération décentralisée fait intervenir des acteurs de différent ordre s'activant dans divers domaines.

Paragraphe 2 : La mise en œuvre des relations internationales des collectivités territoriales

Les acteurs de ces relations sont en partie dévoilés par la formule: « *les collectivités territoriales* ». Mais d'une part, la catégorie collectivités territoriales recouvre un certain nombre d'entités différentes qui ont chacune leur particularité. D'autre part, à côté des acteurs principaux que sont les collectivités locales, il en existe d'autres qui interviennent en appui, en complément de l'action de celles-ci. Ils interviennent dans des secteurs divers et variés.

A/ Les acteurs des relations internationales des collectivités territoriales

Les acteurs des relations internationales des collectivités territoriales peuvent être ordonnés suivant deux rangs : les acteurs principaux et les acteurs complémentaires.

S'agissant des premiers à savoir les acteurs principaux, disons qu'à l'origine du mouvement qui a poussé les collectivités territoriales à pénétrer sur le terrain des relations internationales on trouve essentiellement des villes, spécialement les plus grandes, l'exemple qu'elles donnaient a peu à peu été suivi par les autres collectivités locales⁵⁷. Ce sont les lois de décentralisation de 1982 en France et 1996 au Sénégal qui ont en quelque sorte élargi le champ de ces acteurs

⁵⁶ Résolution 2861 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, Jumelage des villes en tant que moyen de coopération internationale, en ligne http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol%28XXVI%29&Lang=F, consulté le 12 juin 2021.

⁵⁷ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales*, op. cit., p 12.

notamment par la régionalisation. L'ensemble des entités érigées en collectivités locales constituent donc ces acteurs principaux. Le terme de « collectivité territoriale » peut avoir des significations légèrement différentes en fonction de la culture politique et du degré de centralisation des Etats. Si on considère les collectivités locales comme toute partie du territoire d'un Etat qui dispose d'une certaine autonomie de gestion – même partielle, certaines compétences lui étant dévolues par l'Etat dans un processus de décentralisation, les collectivités territoriales peuvent notamment être des communes ou municipalités, des départements, des régions, des cercles (s'il s'agit d'un Etat unitaire)⁵⁸.

Ainsi au Sénégal, en vertu de la loi de 1996 les Collectivités locales sont la région, la commune et communauté rurale. Toutefois, avec l'Acte III de la décentralisation de 2013, on assiste à la suppression de la région et des communautés rurales comme collectivités territoriales, au profit d'une départementalisation et d'une communalisation sur l'ensemble du territoire sénégalais. De régions, communes et communautés rurales, on aboutit à la mise en place de communes et départements comme collectivités territoriales⁵⁹.

En parallèle des collectivités locales, proprement dites, il faut également faire état de leur groupements ou démembrements qui peuvent être associés à leur action ; il s'agit des organes de coopération locales (entités intercommunales, interrégionales, groupements mixtes etc.). Ils peuvent très utilement participer à ces actions de coopération grâce à leur pouvoir d'expertise et à leur capacité technique dans les divers secteurs couverts par les services publics locaux⁶⁰.

De façon générale, la région est considérée comme l'espace territorial infra-étatique le mieux indiqué pour un développement intégré et autonome. C'est le premier niveau au-dessous de l'Etat. Elle est l'échelon de proximité par excellence qui permet à la fois de promouvoir une approche territoriale du développement des politiques intégrées et un meilleur exercice du pouvoir proche des citoyens. Il en est ainsi pour le Sénégal avant la réforme de 2013.

Toutefois, avec la loi de 2013, il est permis au département de passer des conventions de coopération internationale. Selon le législateur, « *dans le respect de la constitution et dans les conditions fixées par le titre V du présent code, le département peut passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés,*

⁵⁸ T. BALZACQ, F. CHARILLON, F. RAMEL, *manuel de diplomatie*, Paris, Sciences Po Les presses, 2018, pp. 396.

⁵⁹ M-M. DIAKHATE, *Penser, Fabriquer, gouverner les territoires, le Sénégal à l'épreuve du développement territorial, op.cit*, p.

⁶⁰ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales, op.cit.*, P. 14.

étrangers ou internationaux »⁶¹. A côté des collectivités territoriales comme acteurs principaux, il y a des acteurs complémentaires.

On constate que de plus en plus fréquemment les collectivités territoriales isolément ou groupées, font appel pour la réalisation de leur politique de relations extérieures à des organismes qui, publics ou privés, poursuivent des objectifs voisins des leurs. Elles associent à leur action des organismes qui œuvrent dans les domaines économique, social ou culturel.

Au Sénégal, on peut citer :

❖ **L'Union des associations des élus locaux (l'UAEL) et la Cellule d'appui aux élus locaux (CAEL)**

L'UAEL est une association apolitique à but non lucratif, créée en 2003 par l'ensemble des élus locaux du Sénégal pour mieux assumer leurs responsabilités locales et faire face aux défis sociaux et urbains. Les associations d'élus locaux représentant les trois niveaux de collectivités locales au Sénégal : l'Association des Maires du Sénégal (AMS), et l'Association Nationale des Conseils Ruraux (ANCR)⁶². Deux objectifs sont poursuivis : Il s'agit :

- D'une part, **defavoriser** le dialogue entre les associations d'élus, l'Etat, les populations et les partenaires du développement (ONG, secteur privé, acteurs internationaux de la coopération décentralisée, bailleurs de fonds.
- D'autre part, de contribuer à la promotion de la décentralisation, de la coopération décentralisée et du développement local, Contribuer à l'harmonisation des interventions des partenaires au développement, Fournir un support technique et administratif à ses membres dans l'objectif d'améliorer la gestion des collectivités locales⁶³.

Afin de l'assister dans la mise en œuvre de ses objectifs, l'association s'est dotée d'une Cellule d'Appui aux Elus Locaux, la CAEL. C'est la Direction technique de l'union des associations des élus locaux, elle est chargée d'assister l'Union dans la mise en œuvre de ses activités. Elle répond aux attentes des élus en matière de renforcement des capacités des élus locaux à travers : la formation de base (modules de formation sur la décentralisation, la planification locale, les finances locales, l'environnement...), De l'appui technique, avec des dossiers sur les finances locales, les compétences transférées, le statut de l'élu, le renforcement de la participation des femmes au développement local ou le foncier, de la recherche action pour la mobilisation des

⁶¹Art. 29 Code des collectivités territoriales.

⁶² Guide du partenariat de la coopération décentralisée, avec les collectivités locales, au Sénégal., http://https://www.pseau.org/outils/ouvrages/sn_cooperationdecentralisee_guide_du_partenariat.pdf, consulté le 12 juin 2021.

⁶³ www.cooperationdecentralisee.sn, Guide du partenariat de la coopération décentralisée, avec les collectivités locales, au Sénégal. Consulté le 12 juin 2021.

ressources financières des collectivités locales, De l'appui conseil pour la recherche de financements⁶⁴.

❖ **La coopération française**

Mise en place au sein du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Dakar en septembre 2005, le Pôle de la Coopération Non Gouvernementale (CNG) est l'interlocuteur privilégié des acteurs non gouvernementaux sénégalais et français. Espace public d'accueil et de conseil dédié aux acteurs non gouvernementaux, il a pour principales missions :

- de répondre aux demandes des acteurs non gouvernementaux et mettre à leur disposition l'expertise de la Coopération française,
- d'informer les acteurs non gouvernementaux sur les mécanismes français de cofinancement des projets.
- de promouvoir la capitalisation des expériences, de renforcer la visibilité de la coopération non gouvernementale franco-sénégalaise.

La coopération décentralisée est un des trois axes d'intervention du pôle de la coopération non gouvernementale. En guise d'exemple, l'action des collectivités territoriales françaises et de leurs partenaires sénégalais dans le cadre de la coopération décentralisée constitue un outil privilégié de l'intervention de la Coopération française dans le cadre de son appui à la décentralisation et au développement local.

Le cofinancement des projets de coopération décentralisée a pour objectif de soutenir les initiatives conjointes des collectivités territoriales françaises et des collectivités locales sénégalaises destinées à appuyer le processus de décentralisation et à concourir au développement local, en vue d'améliorer les conditions de vie des populations. Ce cofinancement est mis en œuvre par le Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE)⁶⁵. La collectivité territoriale française et la collectivité locale sénégalaise partenaires sont invitées à associer au plus tôt le Bureau de la Coopération décentralisée du Pôle CNG dans l'élaboration de leur projet. Cet appui du Ministère dans le cadre des crédits de cofinancement de la coopération décentralisée, se définit autour des objectifs :

- d'appui institutionnel aux collectivités locales, de gouvernance locale, de formation des cadres et des élus, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale, de mise en place de services de proximité : accès aux services publics de base pour tous, dans une logique d'intérêt

⁶⁴ www.cooperationdecentralisee.sn, Guide du partenariat de la coopération décentralisée, avec les collectivités locales, au Sénégal. Consulté le 12 juin 2021.

⁶⁵ Voir Guide de la coopération décentralisée au Sénégal. <http://cooperationdecentralisee.sn>. Ibid.

général : éducation, eau, santé, d'appui au développement local par le tourisme, la culture, le développement économique et rural.

❖ **Les associations et opérateurs de terrain ou ONG de votre territoire**

Certains territoires bénéficient de la présence d'opérateurs de terrain pour le compte de partenariats déjà en place. Ils bénéficient d'une grande expérience dans la pratique de la coopération décentralisée. De la même façon les ONG et associations des territoires peuvent constituer des personnes ressources en matière de coopération décentralisée.

La Commission européenne, fortement inspirée par les conceptions anglo-saxonnes, définit la coopération décentralisée de manière purement non étatique, privilégiant un contre-pouvoir international produit par une société civile composée essentiellement d'associations, d'églises, d'entreprises et de réseaux. Ainsi ont été créées de nombreuses organisations non gouvernementales à l'initiative des collectivités locales⁶⁶.

On peut citer la plus ancienne créée en 1913 sous le nom d'union internationale des pouvoirs locaux (IULA) ; en 1957 est créée la Fédération mondiale de villes jumelées, devenue plus tard Cités Unies (FMVJ-CU). Il existe naturellement beaucoup d'autres organismes qui partagent cette ambition comme le Conseil des Communes et régions d'Europe (CCRE), Organisation des villes arabes (OVA), Union des villes africaines, Association internationale des villes francophones, Africités etc. certaines d'entre elles se sont entendues pour créer une conférence permanente, le groupe « G4 » (FMVJCU, IULA, CCRE et Métropolis) de façon à coordonner le mouvement mondial des villes, d'établir avec le système des Nations Unies un dialogue dans les domaines concernant les pouvoirs locaux de façon à parvenir à la mise en place d'une stratégie commune de nature à permettre le renforcement de l'efficacité de l'action internationale des collectivités territoriales⁶⁷.

Tout ceci montre la vitalité et le dynamisme de ce mouvement qui a conduit les collectivités locales à s'affirmer sur la scène internationale⁶⁸. Ces différents acteurs de relations internationales des collectivités territoriales interviennent dans plusieurs secteurs distincts.

B/Le contenu de l'action internationale des collectivités territoriales

Ainsi qu'on l'a déjà pressenti au regard des développements ci-dessus, l'action internationale des collectivités territoriale a un contenu extrêmement diversifié, mais il faut dire que leurs actions coïncident avec les compétences que leur reconnaissent les textes sur la décentralisation.

⁶⁶ M. VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France, op. cit.* p 36.

⁶⁷ M. ROUSSET, *L'action internationale des collectivités locales, op. cit.* p 15

⁶⁸ *Ibidem*, p 16.

Plus personne ne peut nier le rôle des métropoles et des grandes villes dans l'action internationale des Etats. La composition des acteurs s'est diversifiée, les Etats ne sont plus seuls à faire de la diplomatie et ils en sont aujourd'hui convaincus. Les Etats ont eu longtemps le monopole mais ce n'est plus le cas aujourd'hui : toutes les grandes métropoles ont une direction des relations internationales dans leur organigramme, une stratégie à l'international. Coopération économique, humanitaire, environnementale, sociale, scientifique, attractivité touristique... la gamme est très large. Le rôle des métropoles est croissant et désormais reconnu⁶⁹. La coopération décentralisée vient renforcer la place des Etats dans le concert des nations, de la diplomatie internationale. C'est une coopération de personne à personne, de terrain, plus pragmatique⁷⁰. Les organisations de villes et les manifestations à leur initiative se multiplient, ce n'est pas anodin : C40 Cities, Jeux Olympiques, Exposition universelle, Forum urbain Mondial... Les villes ont un savoir-faire, une expérience et un message à faire passer.

Les enjeux de la coopération décentralisée sont donc considérables. La toile de fond est la crise de gouvernabilité des collectivités locales dans les pays du tiers monde, aggravée par une crise de confiance des populations envers les autorités locales. Cette situation paradoxale résulte du fait que la plupart des collectivités locales, surtout en Afrique sont dans l'impossibilité, faute de ressources suffisantes, de réaliser le minimum d'infrastructures et services en vue de satisfaire les justes revendications de ces mêmes populations⁷¹. Ils recouvrent toutes les actions qui concernent la gestion des affaires locales : gestion urbaine, la gestion des grands services publics locaux, transports urbains, approvisionnement des populations en eaux, assainissement, rénovation de logement et habitat, etc. la gestion des affaires locales passe également par la formation des administrateurs et pas seulement des techniciens, l'organisation des services, les relations avec les usagers, l'état civil, les archives.

Parfois qualifiée de « **diplomatie territoriale** », l'action diplomatique de ces collectivités trouve son origine dans la politique des jumelages franco-allemands née au lendemain de la seconde guerre mondiale, et dont l'objectif était la réconciliation. En se penchant sur les jumelages noués entre communes de part et d'autre du Rhin, des chercheurs ont mis en avant le poids des acteurs privés et des associations locales pour faire advenir un rapprochement durable entre les deux pays, illustrant dès sa création le rôle important que pouvait être amené à jouer cette diplomatie territoriale.

⁶⁹ P. BONIFACE, <http://www.franceurbaine.org/actualites/pascal-boniface-la-cooperation-decentralisee>, consulté le 23 juin 2021.

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ M. DIOP, *le pouvoir local, décentralisation et développement urbain*, Clairafrique, Dakar, 2011, pp.393

Favorisée par la globalisation et les processus d'intégration depuis les années 1980, l'action internationale des collectivités locales s'est largement développée ces dernières décennies⁷². Elles sont de plus en plus nombreuses à agir sur la scène mondiale, dans des domaines très divers. Certaines communes vont par exemple développer des stratégies économiques au niveau international. D'autres, comme la ville de San Francisco, vont sanctionner un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme.

Au-delà des relations bilatérales nouées avec d'autres collectivités locales étrangères, dans le cadre d'abord des jumelages puis, plus largement, de la coopération décentralisée (un terme qui désigne toutes les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariat nouées entre les collectivités locales de différents pays), les gouvernements locaux s'associent aujourd'hui dans de multiples réseaux internationaux, comme l'Association internationale villes et ports (AIVP), le Réseau mondial des villes portuaires, ou Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), la principale organisation mondiale de villes jumelées qui agit notamment dans les domaines de la démocratie locale, de la décentralisation et de la coopération décentralisée. Ces collectivités et ces réseaux sont aujourd'hui en quête de reconnaissance internationale auprès d'organisations régionales et d'organisations internationales. Ainsi, le réseau Cités et gouvernements locaux unis est engagé dans différents partenariats avec l'ONU et certaines de ses agences⁷³.

La « diplomatie des villes » constitue une catégorie particulière de « diplomatie territoriale » qui, par sa vitalité, attire singulièrement l'attention des chercheurs⁷⁴. Lors de la première conférence mondiale organisée sur ce thème à La Haye en 2008, le réseau Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), la ville de La Haye et l'Association des communes néerlandaises se sont mis d'accord sur la définition suivante : « *La diplomatie des villes est l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité.* ». Cette définition présente donc la résolution des conflits et la construction de la paix comme des objectifs fondamentaux de la diplomatie des villes⁷⁵.

⁷² T. BALZACQ, F. CHARILLON, F. RAMEL, mettre le titre de l'article ou ouvrage, maison d'édition op. cit. p 210.

⁷³ T. BALZACQ, F. CHARILLON, F. RAMEL, *ibid.*

⁷⁴ Y. VILTARD, « diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 2010/3 Automne, p.593-604

⁷⁵ Y. VILTARD, Conférence/La diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix, in « la diplomatie des autorités locales et régionales, un outil au service du dialogue et de la paix », CNFPT INSET Angers, 23, 24 mai 2012, p. 7.

Depuis la fin des années 1990, le nombre d'autorités locales qui ont apporté leur soutien à des villes affectées par un conflit violent est en constante augmentation. Des contacts ont été établis et des liens créés avec des villes de l'ex-Yougoslavie, de Palestine, d'Israël, de Colombie, du Sri Lanka, ou encore d'Irak et d'Afghanistan, avec pour objectif d'aider la démocratie à progresser dans ces zones. Cette évolution est peu à peu reconnue à l'échelle internationale : des organisations du réseau Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) invitent de plus en plus les collectivités locales à participer à leurs efforts de construction de la paix⁷⁶.

Il est intéressant de souligner à cet égard que les objectifs pacifistes, universalistes et « droit-de-l'homme » que les collectivités locales donnent à leur action internationale sont identiques à ceux auxquels les États souscrivent habituellement dans le cadre des organisations internationales⁷⁷. À l'inverse de la « para diplomatie » de certaines entités fédérées, la « diplomatie territoriale » des collectivités doit s'entendre avant tout comme un prolongement de la diplomatie étatique au niveau local. Elle se construit d'ailleurs en coopération et en complémentarité avec la politique étrangère de l'État central. Les collectivités locales, dépourvues de compétences régaliennes, « sont dans l'obligation de promouvoir des valeurs universelles de paix et de solidarité pour pouvoir prétendre agir dans un partenariat avec les États et participer à la régulation de l'ordre politique international »⁷⁸. Néanmoins, dans certains rares cas, une diplomatie locale peut émerger pour protester contre la politique étrangère de l'État central⁷⁹.

Aux États-Unis par exemple, l'action internationale des collectivités territoriales s'est beaucoup développée à la suite d'une mobilisation des populations locales pendant les années 1980 contre la politique internationale de Ronald Reagan. Certaines municipalités ont ainsi boycotté des investissements jugés non éthiques dans certains pays ou ont favorisé l'accueil des réfugiés illégaux fuyant les conflits en Amérique latine. Plus récemment, des centaines de villes américaines faisaient partie des signataires d'une déclaration remise au secrétaire général de l'ONU, dans laquelle elles s'engageaient à respecter les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, peu après la décision de Donald Trump de retirer les États-Unis de ce traité. Il faut souligner qu'en dehors des relations qu'elles entretiennent entre elles, les collectivités territoriales peuvent aussi nouer des relations ou des rapports avec l'État.

⁷⁶ T. BALZACQ, F. CHARILLON, F. RAMEL, *ibid*

⁷⁷ Y. VILTARD, « diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *op.cit*, p 595.

⁷⁸ *Ibid.* p.604.

⁷⁹ T. BALZACQ, F. CHARILLON, F. RAMEL, *op. cit.* p 209.

Chapitre 2 : Les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat

Les collectivités territoriales sont tenues de connaître des interférences avec l'Etat dans certaines situations mais aussi qu'elles sont soumises à son contrôle. Un des principes de la réforme de la décentralisation est le maintien de l'équilibre entre la déconcentration et la décentralisation. Le Sénégal étant un Etat unitaire, le législateur a voulu établir des liens entre le pouvoir central et les autorités locales⁸⁰. L'Etat pour sa part, exerce les missions de souveraineté et de contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Il assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire⁸¹. Il en résulte qu'entre les collectivités territoriales et l'Etat, le lien s'analyse en rapport de collaboration d'une part (section 1) et d'autre part en un rapport de subordination et de contrôle (section 2).

Section 1 : Des relations de nature collaborative

La collaboration entre l'Etat et les Collectivités se manifeste de manière diverses et variées. Il en est ainsi de la technique du transfert de certaines compétences traditionnellement exercées par l'Etat central (paragraphe 1) mais aussi de l'appui qu'apporte l'Etat aux collectivités territoriales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : le transfert des compétences

Le transfert de compétences constitue à la fois un volet important et l'élément le plus original de la politique de décentralisation. Elle signifie que des pouvoirs sont dévolus aux communes et aux départements. Il se traduit par la reconnaissance de nombreuses compétences aux collectivités territoriales, au sens du Livre II du Code Général de Collectivités territoriales, relatif aux Transferts des compétences (articles 278 et suivants).

Au fond, le transfert de compétences n'implique pas un désengagement total de l'Etat (pour preuve l'existence de Ministères avec toute une administration derrière), mais plutôt la mise à disposition d'une partie des compétences relevant de certains secteurs d'activités, au profit des Collectivités territoriales. Les compétences en question sont au nombre de neuf, et peuvent ainsi être classées selon qu'elles visent directement le citoyen local, l'individu (A), ou le milieu dans lequel il évolue (B).

A/Les compétences inhérentes à l'individu

En examinant de très près les chefs de compétences dévolus aux CL, une partie d'entre elles met en exergue l'épanouissement de l'individu. On en dénombre au moins quatre :

⁸⁰ D. SY, *Droit administratif*, Dakar, l'harmattan, 2021, p.263

⁸¹ Art.278, al.2, code général des collectivités territoriales.

- ✓ Santé, population et action sociale (articles 306 pour le département et 307 pour la Commune)

La généralisation des structures de santé même aux pauvres en leur offrant les soins de santé de base ou leur garantissant leur accès est un ensemble d'objectifs qui constituent le fondement de la politique nationale de santé. La ligne directrice de cette politique s'articule autour de stratégies parmi lesquelles, l'approche participative apparaît comme fondamentale et dont la décentralisation constitue un moyen pour la mise en œuvre.

- ✓ Jeunesse, sport et loisirs (articles 308 pour le département et 309 pour la Commune)

Au titre des compétences reçus par les collectivités territoriales, figurent : la réalisation d'infrastructures de proximité, l'assistance aux associations sportives et culturelles, la promotion et l'animation du sport et des activités de jeunesse ;

- ✓ Culture (articles 310 pour le département et 311 pour la Commune);

Au titre des compétences reçues par les collectivités territoriales figurent notamment la réalisation d'infrastructure de proximité, l'assistance aux associations culturelles, la promotion et l'animation des activités de jeunesse.

- ✓ Education (articles 312 pour le département et 313 pour la Commune)

Les collectivités territoriales exercent diverses compétences telles que équipement, l'entretien, la maintenance des lycées, collèges, écoles élémentaires et établissements préscolaires, l'entretien la maintenance des établissements, centres et instituts de formation professionnelles etc. Elles participent à l'acquisition de manuels et fournitures scolaires, élaborent et exécutent des plans d'élimination de l'analphabétisme, ce qui passe par le recrutement d'alphabétiseurs.

La correcte prise en charge de cette liste de prérogatives participe directement à l'épanouissement du citoyen local.

B/ Les compétences relatives au milieu de l'individu.

Elles concernent les autres titres de compétences contenus dans le Livre II de l'Acte 3 et sont au nombre de cinq. Il s'agit des compétences en matière de :

- ✓ domaines (articles 292 à 303)

En matière domaniale, les compétences transférées aux collectivités territoriales concernent la gestion et l'utilisation du domaine national et du domaine de l'Etat.

L'Etat peut céder aux collectivités territoriales, sur leur demande ou de sa propre initiative tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec ces collectivités territoriales des conventions portant sur l'utilisation desdits biens.

✓ environnement et gestion des ressources naturelles (articles 304 et 305)

Il appartient à l'Etat le développement qui réponde « aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Il est transféré ainsi aux Collectivités territoriales des compétences dans ces domaines. Elles veillent à la protection et à la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement. Elles reçoivent des compétences telles que la gestion, la protection des forêts, des zones protégées et des sites naturels, la gestion des eaux continentales, la protection de la faune, la lutte contre les feux de brousse, la délivrance et l'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal, les opérations de reboisement, la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances etc.

✓ planification (article 314 et 315)

Les collectivités territoriales sont reconnues comme des niveaux de planification. Elles ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement d'intérêt local. Le plan de développement de chaque collectivité territoriale est élaboré en tenant compte des objectifs et orientations retenus en matière d'aménagement du territoire. La loi portant transfert de compétence leur attribue une compétence pleine et entière pour élaborer et exécuter leurs plans locaux de développement intégré ou plans communaux d'investissement.

✓ aménagement du territoire (articles 316 et 317);

✓ urbanisme et habitat (articles 318 et 319) ici il faut souligner que l'importance des attributions données aux collectivités territoriales mais il y a énormément de difficultés de mise en œuvre de ces compétences. La méconnaissance des textes est l'élément principal des conflits entre autorités décentralisées et services techniques de l'Etat. La technicité de la matière et le caractère stratégique de la matière nécessite l'association de ces services dans le processus de décision ; ce qui génère des difficultés dans la détermination du pouvoir véritable, créant ainsi des conflits.

Fondamentalement, le souci de responsabiliser les collectivités territoriales a cristallisé l'esprit du transfert de compétences. Les compétences en question se confondent aux besoins primaires de l'individu mais aussi au milieu qui lui sert de cadre d'épanouissement, de lieu de vie.

A côté des compétences transférées, la nature des relations entre l'État et les Collectivités territoriales s'apprécie également sous l'angle de la tutelle.

Paragraphe 2 : Des organes d'appui aux Collectivités territoriales

L'espace local est sujet à différentes formes d'interventions. Celles-ci font alors appel à une diversité d'entités et d'individus difficilement classables. Cependant, il est souhaitable de retenir d'une part les organes rattachés à l'Administration (A) et ceux qui mettent en œuvre une mission de conseil, d'où l'allusion aux organes consultatifs (B).

A/ Les organes rattachés à l'Etat : le représentant de l'Etat

De la politique de décentralisation, il est impossible d'effacer le droit de regard que l'autorité centrale ou son délégué, exerce sur la « vie » des organes locaux. Cette fonction de surveillance est assurée par l'agent de l'Etat placé à la tête d'une circonscription administrative (département, arrondissement, le « Représentant de l'Etat » déployé pour couvrir un rayon territorial bien circonscrit. C'est ainsi que le « Le département est administré par un fonctionnaire du corps des Administrateurs civils nommé par décret et qui reçoit le titre de Préfet » Il est placé sous l'autorité du Gouverneur. Assisté dans ses fonctions d'un Adjoint, le Préfet dirige et coordonne l'action de ses subalternes (les sous-préfets). Au même titre que le Gouverneur et le Sous-préfet, le Préfet en tant que Représentant de l'État se voit reconnaître des attributions répressives. En effet, selon l'art. 123 du CGCL, « Les représentants de l'Etat exercent les pouvoirs de... réprimer les atteintes à la tranquillité, telles que le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique »⁸².

L'action du Représentant de l'Etat sur la collectivité territoriale peut emprunter différentes configurations. Il peut dans la perspective d'une collaboration harmonieuse, servir de conseil aux organes locaux à l'occasion de la demande de seconde lecture, telle que prévue par la loi.⁸³ En demandant une seconde lecture des actes énumérés à l'article précité (délibération, inscription d'une dépense obligatoire, conventions, actes réglementaires ou individuel, ...), le Représentant de l'Etat relève en amont des insuffisances qu'il convient de corriger pour se conformer à la législation en vigueur. Ce travail d'expertise s'observe également en matière de contrôle de

⁸² Art.6 du décret N° 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des Chefs de circonscriptions administratives et Chefs de Village.

⁸³ Art. 243 in fine du CGCT.

l'équilibre du projet de budget initial de la collectivité territoriale. C'est également dans cette même perspective qu'il convient de rattacher l'article 118 du CGCL, « Le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ». Toujours dans le cadre de la collaboration entre l'Etat et les entités locales, il faut relever que la gouvernance publique fait largement place à des entités consultatives susceptibles d'apporter, une expertise certaine au fonctionnement des instances locales.

B/ La mise en place d'organes consultatifs

Au-delà des cadres informels, il reste possible pour les décideurs, de s'en remettre à des organismes compétents dans la formulation d'une expertise suffisamment éclairée sur tous les pans du droit des collectivités territoriales. C'est ainsi que le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) et la commission nationale du dialogue des territoires ont été instituées.

S'agissant tout d'abord du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT), il ressort de l'exposé des motifs de la Loi organique N° 2016-24 du 14 juillet 2016 le régissant que « *Cette institution, dont la mission est de donner un avis motivé sur les politiques de décentralisation, de développement et d'aménagement du territoire, est composée, d'une part, de membres élus au suffrage indirect et, d'autre part, de membres, bien au fait des réalités des territoires choisis par le Président de la République* ». Il relève ainsi de cet énoncé que l'institution hérite de fonctions consultatives assez étendues qui concourent à mieux organiser et diffuser la gouvernance locale dans toute son envergure. En outre, il est attendu de Haut Conseil, de contribuer à la modernisation de l'action publique territoriale, à l'aménagement équilibré du territoire, à la mobilisation des territoires pour la croissance et l'emploi ainsi qu'au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. L'idée qui sous-tend cette perception est assurément la cohérence globale dans la formulation de la politique de gouvernance locale à mettre en œuvre.

S'agissant de la commission nationale du dialogue des territoires(CNDT), elle a entre autres missions d'accompagner le gouvernement dans la promotion des groupements d'intérêt communautaire, d'aider les collectivités territoriales à la mise en place de groupement d'intérêt communal et à la création d'établissement publics territoriaux, faciliter la création de groupement territoriaux, fournir au gouvernement les analyses nécessaires au renforcement des ressources humaines, matérielles et financières des collectivités territoriales.⁸⁴

⁸⁴Art 2 du décret N° 2015-1970 du 21 décembre 2015 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission nationale du dialogue des territoires.

La mise en œuvre des missions de cette commission permettra de faciliter la cohésion économique, sociale et territoriale grâce à la valorisation de mécanisme de coopération territoriale, mais aussi d'aider à la définition des dispositifs de gouvernance des territoires en favorisant le dialogue intra territorial et interterritorial. Il faut aussi noter la création d'autres organes consultatifs tels que le conseil supérieur de la fonction publique locale.

En tant qu'organe consultatif, le Conseil supérieur de la Fonction publique locale donne des avis et formule des recommandations sur toutes les questions à caractère général intéressant les fonctionnaires des collectivités locales et la Fonction publique locale. Il est saisi des dites questions par son président ou par un tiers de ses membres. Le Conseil donne également son avis sur des questions particulières telles que : le statut particulier de chaque cadre de fonctionnaires des collectivités locales ; l'interprétation des dispositions du statut général des fonctionnaires des collectivités locales et des statuts particuliers ; la détermination des éléments constitutifs du régime de rémunération des fonctionnaires des collectivités locales ; l'organisation et le perfectionnement des méthodes de travail des services locaux ; l'avis sur les décrets de dégageant des cadres prévus par l'article 89 du statut général des fonctionnaires des collectivités locales⁸⁵. La question des liens entre l'Etat et les collectivités territoriales intègre d'autres dimensions. Bien qu'étant collaborateur ou conseiller, l'Etat peut aller au-delà et devenir contrôleur ou procureur. C'est ainsi qu'il exerce une certaine tutelle sur les collectivités territoriales même si celle-ci est allégée.

Section 2 : Des relations de subordination et de contrôle

La nouvelle orientation du Droit des Collectivités territoriales vise à se défaire de la présence encombrante de l'administration centrale au profit d'un contrôle nettement moins strict. Dans cette perspective, bien qu'atténuée depuis 1996, la tutelle ne disparaît pas, elle porte sur certains actes (paragraphe 1) et a été remplacé par un contrôle de légalité des actes des organes territoriaux (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La persistance de la tutelle

La tutelle administrative est le contrôle que l'État exerce sur les collectivités décentralisées. Théoriquement, elle est nécessaire pour assurer une bonne application de la loi (contrôle de légalité) ou le cas échéant, assurer une bonne administration (contrôle d'opportunité). Dans la pratique, on peut dénombrer plusieurs variantes de la tutelle (légalité, opportunité, technique,

⁸⁵ Décret N° 2017-1184 du 20 juillet 2017 fixant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Fonction publique locale.

financière, comptable ...) mais en tout état de cause, elle doit être prévue par les textes car « pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au - delà des textes ». La nouvelle orientation du Droit des Collectivités territoriales vise à se défaire de la présence encombrante de l'administration centrale au profit d'un contrôle nettement moins strict. Pour les actes prévus à l'article 245, l'approbation préalable du représentant de l'Etat est nécessaire. Il s'agit des actes relatifs aux questions budgétaires et financières (budget primitif et supplémentaires, emprunts et garanties d'emprunts) à la planification (plans locaux de développement et plans d'aménagement du territoire) aux relations internationales (conventions financières de coopération internationale comportant des engagement d'un montant fixé par décret), à l'interventionnisme économique (garantie de prise de participation dans les sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique, marchés supérieurs à un montant total de deux cent millions de francs et contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans, enfin aux affaires domaniales et à l'urbanisme. Ces différents actes après délibération font l'objet d'une transmission obligatoire auprès du représentant de l'État pour approbation. Ce dernier en revanche, ne peut entraver les règles d'exécution du budget local en décidant par exemple d'un sursis à l'encaissement de recettes prévues par le budget local. Cette compétence, ne relevant pas de son pouvoir de tutelle, d'approbation. Ainsi « le Préfet qui s'est immiscé dans le contrôle de l'exécution du budget dûment approuvé du Conseil rural de Sangalkam, est intervenu dans une matière qui n'est pas de sa compétence »⁸⁶.

Paragraphe 2 : L'existence d'un contrôle administratif

Les Collectivités territoriales sont soumises au contrôle de l'Etat sous deux formes : un contrôle de légalité d'une part et d'autre part un contrôle budgétaire.

S'agissant d'abord du contrôle de légalité, il s'exerce au moyen de l'obligation de transmission. L'obligation de transmission, faut-il le rappeler ne concerne pas tous les actes pris par les collectivités locales. Certains actes exclus de l'obligation de transmission. Au terme de l'article 244 il s'agit de :

- ✓ des décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil départemental ou le maire dans l'exercice de leurs pouvoirs de police
- ✓ des actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales autres que ceux mentionnés à l'article 243.

Ces actes sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, après transmission au représentant de l'Etat. Par contre, les actes les

⁸⁶ CE, 23 Août 2007, Conseil Rural de Sangalkam c/ État du Sénégal, Préfet de Rufisque

plus importants des collectivités territoriales figurant sur une liste exhaustive doivent être transmis au représentant de l'Etat.⁸⁷ Une fois que l'autorité locale prend un acte figurant sur cette liste, elle doit le transmettre au représentant de l'Etat. Ces actes ne peuvent être exécutoires que 15 jours après délivrance de l'accusé de réception sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat. Il faut aussi rappeler que l'acte ne saurait être opposable qu'à la condition de respect de la publicité c'est-à-dire après leur publication ou leur notification aux intéressés. La preuve de la réception peut être rapportée par tout moyen (courriel, E-mail). Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande du président du conseil départemental ou du maire. Dans les 15 jours qui suivent la réception, le représentant de l'Etat dispose de la possibilité de demander d'une seconde lecture. Cette demande d'une seconde lecture entraîne un sursis à exécution de l'acte et interrompt donc les délais de procédure contentieuse. Lorsque le sursis est sollicité, il suffit que l'un des moyens invoqués soit sérieux pour que le juge accède à la requête. Si l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président de la chambre administrative de la cour suprême ou un de ces membres délégué à cet effet peut prononcer le sursis dans les 48h. Ce pouvoir de prononcer le sursis s'applique à tout marché public dont l'annulation est demandée par le représentant de l'Etat.

Pour ce qui est du contrôle budgétaire, il est organisé les articles 251 et suivants du CGCT, ce contrôle permet à l'Etat de veiller à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public. Ce contrôle est nécessaire du fait de l'impact des budgets locaux sur la situation budgétaire et économique nationale. Il comprend un contrôle administratif et un contrôle juridictionnel. Le contrôle administratif est exercé par le représentant de l'Etat. Il s'exerce dans quatre cas :

Premièrement : si le budget n'est pas adopté à la date légalement prescrite, l'assemblée délibérative est provisoirement dessaisie au profit du représentant de l'Etat qui le règle et le rend exécutoire dans les quinze jours qui suivent cette date.⁸⁸

Deuxièmement : si le budget n'est pas adopté en équilibre réel. Le représentant de l'Etat après l'avoir constaté, il propose dans les quinze jours les mesures nécessaires, puis il demande une nouvelle délibération laquelle si elle n'intervient pas dans les quinze jours sera rendu exécutoire par le représentant de l'Etat.⁸⁹

⁸⁷ Article 243 du CGCT

⁸⁸ Art. 254 du CGCT

⁸⁹ Art. 256 du CGCT

Troisièmement : en cas de déficit de l'arrêté des comptes. Dans ce cas, le représentant de l'Etat propose des mesures nécessaires pour rétablir l'anomalie dans le délai de deux mois à compter de cette date. Si lors de l'examen du budget primitif suivant le représentant de l'Etat constate que le conseil n'a pas pris les mesures suffisantes pour résorber le déficit, le budget est réglé et rendu exécutoire par lui.⁹⁰

Quatrièmement : c'est lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, le représentant de l'Etat après mise en demeure d'un délai d'un mois si celle-ci n'a pas été suivie d'effet. Il peut en outre proposer la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence.⁹¹

DEUXIEME PARTIE : LES MUTATIONS DES RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le système relationnel des collectivités territoriales a évolué depuis que les Etat sont senti la nécessité de collaborer avec celles-ci. Mais aussi, leur action internationale a pris une extension considérable. De nos jours les rapports Etats et Collectivités territoriales ont pris une nouvelle

⁹⁰Art. 260 du CGCT

⁹¹Art. 264 et suivant du CGCT

tournure. Il en est ainsi de l'action extérieure des collectivités territoriales qui est entrain de prendre une tournure purement économique et surtout une allure de réciprocité.

Ainsi, on assiste à un renouveau du système relationnel des collectivités territoriales (*chapitre 1*) mais aussi à un rôle plus important des citoyens dans la gestion des entités locales (*chapitre 2*).

Chapitre 1 : L'évolution du système relationnel des collectivités territoriales

La nouvelle tournure prise par les relations des collectivités territoriales concerne aussi bien le cadre interne que le cadre extérieur de ces relations. Elle se caractérise par une mutation de la coopération décentralisée (*section 1*) et d'un renouvellement des rapports Etat/ collectivités territoriales (*section 2*).

Section 1 : Les mutations de l'action extérieure des collectivités territoriales

La coopération décentralisée, initiée sous des formes très simples à travers les jumelages, s'est ensuite développée de façon plus structurée et ambitieuse. Elle a donné aux collectivités territoriales et aux sociétés civiles un poids important dans la coopération pour le développement⁹². Il faut d'abord noter qu'il y a eu un changement du cadre juridique régissant l'action extérieure des collectivités territoriales. (Paragraphe 1) ensuite elle a pris une tournure beaucoup plus économique et mutualiste que (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'évolution du cadre juridique et institutionnel

En consacrant le principe de la libre administration, le constituant sénégalais donnait à ses Collectivités Locales Décentralisées la possibilité de mener des actions extérieures notamment par le biais de la coopération décentralisée. Celle-ci va être règlementée par les lois sur les collectivités locales. En ce qui concerne ces lois, c'est d'abord la loi N° 96-06 du 22 Mars 1996, portant code des collectivités locales qui, dans son article premier alinéa 2, reprends le principe de la libre administration de collectivités locales : « *les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* ». La loi 2013 10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales, consacrera les mêmes dispositions. Toutes deux iront plus loin en affirmant que cette libre administration peut se manifester dans le domaine de la coopération décentralisée. Leur article 17 et 19 disent que : dans les conditions prévues par le présent code, les Collectivités territoriales peuvent, dans le cadre de leur compétence (transférées) entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des Collectivités territoriales de pays étrangers ou avec des organismes internationaux publics ou privés de développement. Contrairement à ce qui se passe en France, au Sénégal la loi ne limite donc plus cette Coopération décentralisée aux seules Collectivités territoriales d'autres pays. Elle l'étend aux organismes internationaux publics ou privés de développement comme le PNUD, CDI, Banque mondiale ou ONG de Fondation de pays étrangers. C'est le décret N°96-1119 du

⁹²B. BOIDIN, A. DJEFLAT, « Mutations et questions autour de la coopération décentralisée », Revue. Monde en développement, 2016/3, N°175, P 7 à 22, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3-page-7.htm>, consulté le 23 juin 2023.

27 décembre 1996 , dans le cadre de l'acte 2, fixant les montants des engagements en matière de convention financière, de coopération internationale soumis à approbation, qui, dans son article 1er, précisera : « En application des dispositions de l'article 336 du code des collectivités locales, les conventions financières, de coopération internationale comportant des engagements d'un montant global égal ou supérieur à 100 millions de F CFA, sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat ».

En ce qui concerne l'encadrement institutionnel de la coopération décentralisée, il y a d'abord l'érection d'un département ministériel charge de la décentralisation et qui est passé du ministère de l'intérieur à un ministère délégué auprès du ministre de l'intérieur avant d'en devenir un ministère plein chargé de la décentralisation et des Collectivités territoriales. Il s'appelle maintenant ministère des collectivités territoriales, de l'aménagement et du développement des territoires. Au sein de ce ministère il existe une direction de la coopération décentralisée.

Celle-ci a pour mission, l'élaboration et l'application de la politique gouvernementale en matière de coopération décentralisée et transfrontalière. Sa mission principale est d'asseoir une politique concertée, cohérente et coordonnée de coopération décentralisée et transfrontalière.⁹³

A ce titre elle est notamment chargée en autres objectifs, de préparer et de mettre en œuvre une politique de coopération décentralisée et transfrontalière basée sur la mise en place d'un cadre d'intervention cohérent. D'assister et de conseiller les collectivités territoriales dans leurs partenariats avec les collectivités territoriales étrangères ou autres partenaires⁹⁴. En même temps il existe un comité national de Coopération décentralisée au niveau du ministère de l'économie. Tout cela permet de dire que l'action extérieure des collectivités territoriales est devenue un enjeu sérieux pour les pouvoirs publics, car de plus en plus, l'enrichissement mutuel et les intérêts partagés prennent une place importante dans les attentes des partenaires. Par extension, la coopération décentralisée va au-delà de la solidarité entre collectivités territoriales.

C'est ainsi que l'intégration de la dimension économique dans la coopération décentralisée est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics. Ce changement de paradigme marque l'avènement de la coopération économique décentralisée.

⁹³ Voir : decentralisation.gouv.sn/service/la-direction-de-la-cooperation-decentralisee/ consulté le 23 juin 2023.

⁹⁴ Voir : decentralisation.gouv.sn/service/la-direction-de-la-cooperation-decentralisee/ consulté le 23 juin 2023.

Paragraphe 2 : La nouvelle orientation économique et mutualiste de la coopération décentralisée

Au titre des missions dévolues à la Direction de la coopération décentralisée, il y a l'appui aux collectivités territoriales dans la recherche et l'identification des opportunités de partenariats, de l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux, institutionnels et non institutionnels capables de promouvoir une coopération décentralisée féconde.

Dans le champ des relations Nord- Sud, même si quelques jumelages ont vu le jour au moment des indépendances entre les grandes villes africaines ayant statut de collectivité territoriale et de grandes collectivités du nord, il faudra attendre les années 70, pour que le mouvement de ce que l'on appelait alors les « jumelages coopération » se développe.

Ainsi, l'évolution contemporaine des interventions de la coopération décentralisée devrait illustrer le passage d'une logique de développement conçu sous la forme de projets plus ou moins sectoriels (puits, écoles, dispensaires,...) correspondant à des besoins ponctuels des collectivités du Sud vers une véritable logique de développement durable local, conçu sous la forme de programmes multisectoriels.⁹⁵ A partir de là, il est possible d'identifier quatre grandes phases dans l'évolution des pratiques de la coopération décentralisée au sein de l'espace francophone qui est pratiquement la deuxième zone de coopération décentralisée après l'Union européenne.

La francophonie reste le réseau privilégié de la coopération décentralisée car une action sur cinq de la coopération décentralisée relève des seuls pays dont le français est langue officielle ou administrative. Ainsi, les quatre grandes phases connues par la coopération décentralisée au sein de l'espace francophone sont :

- ✓ Une volonté de solidarité marquée par une approche humanitaire ;
- ✓ Une volonté d'agir pour le développement marquée par une approche de développement,
- ✓ Une volonté d'appui au processus de décentralisation marquée par une approche d'appui institutionnel ;
- ✓ Une volonté de coopération basée sur les enjeux des partenaires marquée par une approche d'intérêt mutuel.⁹⁶

C'est ainsi que l'intérêt local est désormais est l'un des principes qui sous-tendent la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales ne peuvent agir que dans le but d'assurer l'intérêt local, l'intérêt de leur population. Ce principe est de portée générale et est valable aussi pour la coopération décentralisée. A cet égard, une décision du juge administratif

⁹⁵ G. Froger, « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », <https://journals.openedition.org/developpementdurable/8364>, consulté le 26 juin 2023.

⁹⁶ Voir : <http://www.apf.francophonie.org>. consulté le 26 juin 2023

de décembre 1991, (Affaire Marion le chat, commune de Saint Denis), a interdit un don de véhicule du parc commerciale et de pièces détachées pour voiture de la ville de Saint Denis de la Réunion à la ville de Diego de Suarez à Madagascar. Pour le juge en effet, cette aide humanitaire n'entraînait aucun retour palpable, aucun intérêt pour la collectivité de Saint Denis et de ses propres habitants.

« L'intégration de la dimension économique dans la coopération décentralisée est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics, autant à l'échelle locale qu'au niveau central. Ce changement de paradigme marque l'avènement de la coopération économique décentralisée. Il résulte à la fois du constat de l'obsolescence relative du précédent modèle de coopération décentralisée centré autour de la solidarité, proche du domaine de l'humanitaire, et des profonds changements que la mondialisation accélérée a engendrés pour les pays du Sud. »⁹⁷

« En effet, une autre vision de la coopération économique décentralisée considère celle-ci comme une réelle « rupture » avec l'ancien modèle de la coopération décentralisée et des valeurs de solidarité qu'il a toujours véhiculées, soumis parfois aux aléas des changements politiques. La coopération économique décentralisée constituerait un nouveau paradigme dans un contexte où les crises économiques, sociales et écologiques s'accroissent et où les vulnérabilités ». ⁹⁸L'État signale son intérêt pour l'émancipation économique des territoires et, en particulier, vis-à-vis des collectivités les plus en vue sur le plan économique.

« Dans le cadre de sa diplomatie d'influence et d'attractivité, l'État témoigne de pragmatisme en considérant d'une manière générale toute AICT – aide au développement comprise – comme recelant des potentialités économiques »⁹⁹. La coopération décentralisée n'est donc pas un guichet de financement pour des projets, mais une relation qui lie des collectivités territoriales et qui s'alimente de la mise en œuvre d'actions. La coopération décentralisée a donc évolué vers l'aide au développement.

Comme précisé plus haut, contrairement à la France qui limite la Coopération décentralisée entre Collectivités territoriales, le législateur sénégalais a une conception plus large de cette CD qui concerne aussi bien les rapports entre Collectivités territoriales que les rapports Collectivités et Organismes public et privés de développement¹⁰⁰.

⁹⁷ A. DJEFLAT, B. BOIDIN, « la coopération décentralisée face aux enjeux du développement, durable », in *développement durable et territoires*, Revue Electronique, N°1–Volume 1–2010, <http://developpementdurable.revues.org/8387?lang=en>. consulté le 15 mai 2023.

⁹⁸ B. BOIDIN, A. DJEFLAT, Ibid.

⁹⁹ H. ROZIER, *De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités : un paradigme économique ?*, Éditions de la Sorbonne | « Revue internationale des études du développement »

¹⁰⁰ Voir art. 19 du CGCT.

Ainsi au Sénégal, Ainsi, en ce qui concerne la coopération décentralisée avec les Collectivités territoriales françaises on a dénombré par exemple de 182 partenariats actifs en 2022 entre ces deux pays¹⁰¹.

En ce qui concerne les partenariats entre les CT italiennes et sénégalaises, au cours de la période 2000-2011, 100 projets de Coopération décentralisée ont été mis en œuvre sur la base d'environ 40 accords de partenariats encore actifs. Et le montant financier investis s'élevait à plus de huit (08) milliards Francs Cfa. Les Collectivités territoriales italiennes engagées dans ce partenariat étaient celles des régions de Piedimonte Matese, Lombardine, Benetto et les projets de développement issus de cette coopération touchent principalement les régions de Louga et Ziguinchor, mais aussi celles de Kaolack Sédhiou et Thiès. « Les collectivités du Sud veulent de plus en plus faire respecter le principe d'égalité, en s'engageant dorénavant dans une relation de réciprocité qui fait ses preuves. Elles souhaitent donc emprunter le chemin d'une alliance entre coopération et marché pour gagner du poids, du respect et du terrain »¹⁰².

Plus que cela, elles s'attendent à recevoir du Nord du savoir-faire, du transfert de compétences, des innovations permettant d'être plus performantes, de nouveaux modes de management qui allient les sphères publique et privée afin d'accélérer l'atteinte des objectifs de développement.

En ce qui concerne les Coopérations avec les organismes publics, il est constaté une coopération des Collectivités sénégalaises avec des organisations internationales comme le PNUD, l'agence Canadienne de développement international (ACDI), et la Banque Mondiale qui, sur certaines lignes de crédit, ont eu à inscrire leur appui a des Collectivités territoriales.

Le cas de l'USAID est illustratif de ce fait car, si un accord le lie au Sénégal au niveau de l'exécution, ce sont les ONG américaines qui en ont la charge. Ce qui leur permet d'être en contact direct avec les Collectivités territoriales en question. Ceci nous amène à parler des organismes privés de développement, des ONG étrangères notamment avec lesquels, les CT sénégalaises ont l'occasion de traiter quelques fois par le canal de leur antenne nationale (les actions résultantes de la coopération décentralisée qu'on eut à mener des ONG comme Enda tiers monde ou Enda Graff dans des communes comme Guinaw rail et Yoff ou dans les villages comme Mont Rolland).

Pour les organismes privés de développement, il convient de citer également les Fondations. Et à ce titre, il l'exemple de la fondation Friedrich Hebert qui a de plus en plus des représentants dans beaucoup de pays du sud qui s'activent dans des domaines comme l'éducation ou dans les secteurs comme l'environnement entre autres et également la fondation KONRAD,

¹⁰¹ Voir : <http://www.aps.sn/detail/1401>.consulté le 25 mai 2021

¹⁰² B. BOIDIN, A. DJEFLAT, Ibid.

ADENAUER, qui a sorti en 2015 en collaboration avec CESTI (centre d'étude des sciences et techniques de l'information, Université de Dakar), un cahier de l'alternance consacré à l'acte III de la décentralisation. Au total l'on peut dire que les limites de la coopération décentralisée classique, la recherche toujours plus poussée du gain économique et l'expérimentation du développement durable pour faire face aux inégalités sociales et environnementales ont été les principaux facteurs des mutations de la coopération décentralisée. Désormais la nature des partenariats est plus qu'économique qu'humanitaire ou sociale.

« Aujourd'hui, elle se veut l'action de la société civile - la diplomatie des peuples -, celle-ci étant incarnée dans des territoires eux-mêmes dotés d'exécutifs élus. L'alliage complexe de décentralisation et de déconcentration qui définit l'administration de l'Etat et l'absence de cloisonnement entre la haute fonction publique et la classe politique se traduisent, en matière de relations internationales, par une certaine vision commune de l'action publique.

Cet équilibre, fécond et fragile, est à l'origine d'une dynamique originale, fondée sur les valeurs universelles de paix et de solidarité aussi bien que sur les convictions européennes ou sur le soutien aux autonomies locales, porteuses de démocratie à la base. Cette diplomatie d'un nouveau genre peut se saisir sans complexes, en relations bilatérales ou, au travers de ses réseaux, et toujours sous l'angle des collectivités locales »¹⁰³.

Section 2 : De la nouvelle tournure des rapports Etat/ Collectivités territoriales

A l'image de l'évolution des relations que les collectivités territoriales entretiennent entre elles, la même logique est notée concernant leurs rapports avec l'Etat central. Dès le 07 juin 2012, en Conseil des ministres, le Président Macky Sall a engagé le Gouvernement à préparer l'acte III de la décentralisation, qui a l'ambition de refonder l'action territoriale de l'Etat. « Poursuivant sa communication, le Chef de l'Etat a estimé qu'il est arrivé le moment pour notre pays de faire le bilan de la décentralisation et de la régionalisation de 1996 afin d'aller plus loin en approfondissant et en élargissant la gouvernance locale. Il a instruit le Gouvernement de préparer l'acte III de la politique de décentralisation de notre pays en engageant les études et concertations nécessaires autour notamment de nouveaux transferts de compétences, de la réorganisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales et de la communalisation intégrale »¹⁰⁴

¹⁰³ M. VERPEAUX, Les collectivités territoriales en France, CNFPT, Paris, 2005, 281 p.

¹⁰⁴ Extrait du communiqué du conseil des ministres du 7 juin 2014. Source : Site Officiel de la Présidence de la République du Sénégal. Consulté le 26 mai 2021.

Ce renouveau des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales se manifestent suivant plusieurs procédés.

« La collaboration entre les collectivités locales et l'Etat n'est pas un phénomène nouveau. Elle a toujours existé compte tenu des nécessités d'exercer des compétences souvent conjointes ou voisines. Cependant ces rapports ont été pendant longtemps conçus de façon inégalitaire ; les collectivités locales adoptaient une attitude d'adhésion beaucoup plus qu'elles n'exprimaient leur véritable volonté. Cette collaboration apparaît aujourd'hui par la voie contractuelle ou par la concertation »¹⁰⁵.

Paragraphe 1 : La collaboration par voie contractuelle.

« Il existe une constante collaboration informelle entre les services de l'Etat et les collectivités locales. Mais dans certains cas, le droit local a organisé et formalisé la formule contractuelle. Il peut paraître paradoxal de parler de contractualisation s'agissant de relations entre deux personnes publiques. Le domaine de prédilection du contrat concerne en effet les relations entre personnes publiques et personnes privées, mais il n'est pas a priori un instrument privilégié de décision entre personnes publiques »¹⁰⁶.

Juridiquement, la possibilité de conclure un contrat est une conséquence de la personnalité juridique : elle en est un attribut au même titre que la possession d'un domaine public ou d'un patrimoine, l'existence d'un budget, de personnel, l'exercice d'une action en justice, ce sans qu'il y ait lieu de distinguer entre la personne morale de droit privé et la personne morale de droit public. Toutes les personnes morales de droit public peuvent juridiquement conclure des contrats.

Le processus contractuel n'est pas nouveau en lui-même et son domaine ne cesse de s'étendre. En 1996, le législateur avait procédé » à un réaménagement des compétences qui nécessite le recours au contrat, par le biais des conventions de mise à disposition ? C'est dans cette optique que la convention fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat dispose que « *les conditions et modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat sont déterminés par des conventions type* »¹⁰⁷. De même, les collectivités territoriales peuvent entreprendre avec l'Etat des programmes d'intérêts commun¹⁰⁸. Ainsi la commune ou le

¹⁰⁵<https://rmportal.net/framelib/communication-diallo-ugb-conventions-locales.pdf>. consulté le 12 mai 2021

¹⁰⁶<https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/416df7c5-b752-4bca-b0c1-587756f3226f?inline>. consulté le 12 mai 2021.

¹⁰⁷ Art. 1^{er} du décret N°96-1122 du 27 décembre 1996 relatif à la convention fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat

¹⁰⁸ Art. 17 du code général des collectivités territoriales

département peuvent passer des conventions avec l'Etat pour mener des actions de développement dans le respect de leurs ambitions.

« La technique contractuelle est devenue un instrument essentiel de la politique économique de l'Etat. Le code des collectivités territoriales prévoit dans ce sens que l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales des contrats comportant des engagements réciproques en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Il faut seulement préciser que la notion de contrat de plan n'est pas une notion uniforme ; il constitue une catégorie juridique englobant plusieurs types de contrats »¹⁰⁹. La contractualisation se présente à divers titres comme une solution aux maux latents que connaissent les institutions publiques. Elle serait un instrument susceptible de dépasser les contradictions entre centralisation et décentralisation.

Au Sénégal, l'objectif général, visé par cette réforme, baptisée « l'Acte III de la décentralisation », est d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Cette réforme plonge ses racines dans une véritable politique d'aménagement du territoire et oriente la concrétisation des aspirations et des espoirs des acteurs territoriaux, en vue de bâtir un projet de territoire. Elle offre l'espace adéquat pour construire les bases de la territorialisation des politiques publiques, et se décline en quatre objectifs fondamentaux dont le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels.¹¹⁰

« L'irruption de la technique contractuelle postule ainsi un changement de paradigme dans la mesure où elle conduit à accepter qu'au moins une partie des relations Etat collectivités territoriales ne soient plus établie de manière unilatérale »¹¹¹. La contractualisation en renouvelant les termes de la relation Etat-collectivités territoriales est donc en position de renouveler également la relation de contrôle dans la mesure où elle aboutirait à organiser, de manière diffuse, un contrôle *bis* de l'Etat sur les collectivités territoriales. La dynamique de la contractualisation entre les Collectivités territoriales et l'Etat constitue un autre aspect de la réalité de la mutation des relations entre ces deux entités. L'on assiste désormais à des rapports ou relations de subordination à des rapports de type partenarial. « De fait : la contractualisation est en effet présentée comme emblématique des techniques nouvelles de « gouvernance » qui sont appelées à prendre le relais des anciennes méthodes de « gouvernement, de type unilatéral et contraignant : l'action publique devient le produit d'interactions entre des acteurs multiples, publics et privés, dont on cherche à concilier les stratégies et à harmoniser les intérêts, le contrat est le moyen de

¹⁰⁹ B. HUGLO, « la contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales », Thèse de doctorat d'Etat, Université Pantheon-assas, 2014

¹¹⁰ Exposé des motifs de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales

¹¹¹ B. HUGLO, *ibid* ,

formaliser cette coopération»¹¹²Au-delà du fait contractuel, l'Etat recourt aux procédés de concertation à bien des égards dans le cadre de ses activités avec les collectivités territoriales.

Paragraphe 2 : la collaboration par voie de concertation

La concertation ne signifie pas une association de collectivités territoriales aux actions initiées de l'Etat mais d'une confrontation des objectifs et des moyens dont disposent de façon parallèle ou voisine l'Etat et les collectivités territoriales sur un objectif particulier. L'institution de la commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale en 1996 s'était inscrite dans cette logique. Cette commission avait pour tâche de concevoir es programmes cadres, d'assurer une assistance technique aux centre d'expansion rural polyvalent, de faire des propositions aux autorités compétentes sur les orientations et programmes relatifs au développement local de coordonner les actions des différents services intervenant à la base. Pour remplir ses missions, la commission doit compter sur ses membres qui sont les représentants de la primature, du ministre de l'Economie et de finances, des régions et de l'administration territoriales. Présidée par le ministre chargé des, la commission repose sur une véritable concertation. Il en est de même de la création et de l'organisation des structures du plan national d'aménagement du territoire. Pour l'organisation de l'espace sénégalais, sont créés le conseil interministériel sur l'aménagement du territoire et la commission nationale d'aménagement du territoire.

La commission nationale d'aménagement du territoire a pour mission principale de faire des observations au conseil interministériel sur les options d'étudier les mesures d'application et le suivi des décisions du conseil interministériel et des projets de schémas régional d'aménagement , transmis par les conseils régionaux, en vue d'assurer leur cohérence avec le plan général d'aménagement du territoire. Cette commission fonctionne aussi sur la base d'une concertation compte tenu de sa composition. Le conseil national de développement des collectivités locales qui offre à l'Etat et aux élus un cadre de rencontre, d'information et d'analyse du système de décentralisation sénégalais.

Ce conseil qui se réunit une fois par an sous la présidence du chef de l'Etat est composé de représentant des collectivités locales, de l'Administration centrale et de l'Administration territoriale il est chargé de donner son avis sur la définition des critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation et du fonds d'équipement des collectivités locales. Grâce à ces cadres de concertation, il y a une fusion des volontés étatique et locale dans une même procédure.

¹¹²<https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/416df7c5-b752-4bca-b0c1-587756f3226f?inline.consulté> le 12 mai 2021

La décision finale étant dans ce cas l'expression d'une seule des deux personnes publiques mais l'intervention de l'autre est fondamentale. La démocratisation, poussée des sociétés modernes implique un renforcement du rôle du citoyen dans la gestion des collectivités territoriales.

Chapitre 2 : Le renouvellement des rapports citoyen/collectivité

« La démocratie locale directe réside essentiellement sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques comme l'indique l'article 102 de la constitution sénégalaise. En effet les citoyens doivent être associés à la gestion de leurs affaires, dans le souci de préserver la légalité et la légitimité de la gestion des affaires locales »¹¹³. En s'immiscant sur la gestion des collectivités territoriales, il apparaît nettement que la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires publiques est légalement établie par les textes (section 1) ce qui leur permet de saisir le juge de l'annulation en conséquence d'une relation litigieuse entre la population et la collectivité locale (section 2).

Section 1 : La manifestation des nouveaux rapports

Le principe de la participation est érigé en principe constitutionnel par l'article 102 de la Constitution qui en fixe le domaine d'application. Il est précisé dans ses modalités par le Code général des collectivités territoriales.

« La démocratie locale exclut la monopolisation de la gestion des collectivités locales par les autorités élues. C'est ainsi que l'association des citoyens aux décisions locales »¹¹⁴ est une condition essentielle dans le processus de la décentralisation. En effet, ces nouveaux rapports se manifestent d'abord dans le processus décisionnel (*Paragraphe 2*) ce qui passe au préalable par une bonne information du citoyen (*Paragraphe 1*).

Paragraphe 1 : L'information et la communication

Un droit à l'information est en train de naître et de se développer en droit de collectivités territoriales au Sénégal. La communication qui occupe une place fondamentale dans la vie en société des sénégalais depuis les années 90, est devenue une préoccupation essentielle des collectivités locales. Tout habitant, contribuable a le droit de demander à ses frais la communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal ou départemental, des budgets, des comptes et des arrêtés.

Dans certains pays comme la France la situation est plus poussée car toutes les collectivités locales d'une certaine importance diffusent aujourd'hui des journaux d'information sur leurs actions, leur projet, la société locale. Cela est vrai pour les communes mais aussi pour les régions et les départements. Ces journaux posent certains problèmes juridiques, concernant notamment la situation des journalistes qui les réalisent. Le conseil d'Etat a indiqué qu'ils ne pouvaient

¹¹³ J. AUBY, *Droit de la décentralisation*, PUF, Paris, 1990, p 309.

¹¹⁴ D. SY, « introduction à la politique de la régionalisation au Sénégal », in la régionalisation : approche sénégalaise et expérience française, Actes du colloque sur la régionalisation, CREDILA, 1998, p31.

bénéficier d'une carte de presse ? La diffusion de nombreux messages émanant des collectivités locales se fait aussi par voie d'affichage. Même si les collectivités locales exercent leurs compétences en matière culturelle en assurant la préservation et la valorisation du patrimoine culturel local à travers l'information et la sensibilisation, la possibilité d'exercer ces missions par la communication audiovisuelle n'est pas affirmée malgré la présence de quelques radios communautaires.

Paragraphe 2 : L'association des citoyens dans le processus décisionnel.

La promotion du cadre de participation citoyenne sur la gestion des affaires locales induit la nécessité de bâtir de nouveaux types de relations entre les parties prenantes et construire à partir des expériences des cadres de concertation existants. « La décentralisation repose sur l'idée d'une gestion par les administrés des affaires qui les concernent directement. Elle est le corollaire indispensable de la démocratie¹¹⁵ ». « Le modèle de démocratie de participation s'intègre dans la logique de gouvernance locale et est le lieu privilégié de l'apprentissage de la démocratie. Les collectivités décentralisées sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles la mettent à la portée du peuple, lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir »¹¹⁶. Déjà, en 1840, après son voyage en Amérique, Alexis de Tocqueville avait vu comment il était possible, dans une démocratie, de combattre l'individualisme en incitant les citoyens à participer eux-mêmes à l'administration de leur communauté. « *Lorsque les citoyens sont forcés de s'occuper des affaires publiques, ils sont tirés nécessairement du milieu de leurs intérêts individuels et arrachés, de temps à autre à la vue d'eux-mêmes* », écrit-il dans le deuxième tome de *De la démocratie en Amérique*. « Du moment où l'on traite les affaires communes, chaque homme aperçoit qu'il n'est pas aussi indépendant de ses semblables qu'il ne se le figurait d'abord, et que, pour obtenir leur appui, il faut souvent leur prêter son concours ». Tocqueville admirait le fait que les Américains ne se contentent pas d'accorder aux citoyens le droit d'être représentés dans les institutions nationales, mais créent aussi une vie politique à l'échelle locale afin de multiplier à l'infini, pour les citoyens¹¹⁷, « les occasions d'agir ensemble, et de leur faire sentir tous les jours qu'ils dépendent les uns des autres. C'est ainsi qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire. » Au Sénégal elle est basée sur un cadre juridique et s'opère suivant des mécanismes et modalités bien définis.

¹¹⁵ C. DEBBASCH, *Science administrative*, Paris, Dalloz, 5^e ed. 1989, p.223.

¹¹⁶ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Editions Galimard, 1835, p.506

¹¹⁷ M. VENNE, « Gouvernement local et gouvernance : de l'art de bien distinguer les termes », *Télescope*, vol. 10, n° 3, septembre 2003, <http://www.cidegef.org/quebec/Telv10n3democratielocale.consulte> le 24 mai 2021.

A) Le cadre juridique

S'agissant en premier lieu du cadre juridique, le Sénégal s'est doté d'un cadre juridique relative à la participation des citoyens à la gestion des affaires locales. Il s'agit d'abord de la Constitution, selon la charte fondamentale, « Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles participent à la territorialisation des politiques publiques, à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi ». De cette disposition, il ressort le principe de la participation citoyenne ainsi que les entités locales qui en constituent les cadres de prédilection de son exercice.

Ensuite dans le domaine législatif, le code général des collectivités territoriales a prévu la participation citoyenne en disposant 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. Tout habitant ou contribuable a le droit de demander, à ses frais, communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil départemental ou du conseil municipal, des budgets et des comptes, ainsi que des arrêtés pris par l'autorité locale ». Article 7 du code va plus loin. Selon le législateur, « En vue de garantir une bonne participation des populations dans la gestion des affaires publiques, l'organe exécutif local peut instituer, au sein de la collectivité locale, un cadre de concertation consulté sur :

- ✓ les plans et les projets de développement local ;
- ✓ les conventions de coopération et les contrats plans.

Le cadre de concertation peut, en outre, être consulté sur toute autre matière d'intérêt local.

Un décret détermine la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement du cadre de concertation.

B) Les modalités de la participation

S'agissant ensuite des mécanismes de mise en œuvre, il faut dire que Cette association du citoyen dans la gestion des affaires locales passe d'abord par les organes exécutifs et délibératifs des collectivités (démocratie représentative). Mais il faut relever que ce sont les citoyens qui sont les principaux destinataires des décisions locales, par conséquent dans le but de conférer à ces décisions une légalité incontestable, les populations doivent impérativement être associées au processus de la prise de décision (démocratie participative). Au minimum, ce type démocratie permet aux administrés de participer à la prise de la décision et même au maximum de prendre

la décision¹¹⁸. C'est ainsi que la loi prévoit des possibilités d'actions au profit des citoyens. En effet, les citoyens peuvent assister aux réunions du conseil départemental. Cette disposition est prévue par l'article 47 du code des collectivités territoriales qui dispose que « Les séances du conseil départemental sont publiques sauf si le conseil en décide autrement à la majorité absolue des membres présents ou représentés ». Ainsi par ce biais, les citoyens peuvent faire des propositions relatives au développement du département et à l'amélioration des institutions locales. Cela étant, par le biais des assemblées qui se tiennent de principe en public, les populations peuvent exprimer leur avis ou des recommandations aux autorités, sur les décisions à prendre quand celles-ci peuvent être dangereuses pour la collectivité ou au cas où cela pourrait être plus opportun. « La décentralisation conduit à la création de véritables démocraties locales fondées sur le libre exercice des libertés locales. Elle s'intègre dans le cadre générale de la démocratie appliquée à l'échelon local, c'est à dire la prise en charge par les populations locales des problèmes les concernant »¹¹⁹.

C'est ainsi des organes ou structures de concertation sont souvent mises en place. Ces cadres locaux de concertation sont des espaces formels, qui regroupent des organisations communautaire de base (OCB), des associations des quartiers, des GIE, des regroupements de jeunes et de femmes, des conseils de quartiers, les notables et dignitaires locaux... pour coordonner les actions d'intervention, faire le plaidoyer auprès des autorités locales, discuter sur les situations internes de la localité. Leur véritable mission est de faire le lien entre les populations et les autorités locales politiques, administratives, religieuses et coutumières. Exemples : Le Cadre Local de concertation pour le Développement de Pikine Est (CLC/DPE), L'Espace de Concertation et d'Orientation de Pikine Nord (ECO / PN), Le Collectif des Associations pour le Développement de Djiddah Thiaroye Kao (CADDTK), les Comités de Développement local (CDL), les Cadres de concertation des élus locales, les conseils de quartiers et / ou villageois, les Cadres Locaux de Concertation des organisations Paysannes (CLCOP).¹²⁰

Du fait de l'effritement de la confiance entre élus locaux et populations locales, qui a révélé beaucoup de défaillance après plusieurs années de pratique, la gouvernance locale est aujourd'hui couplé avec la participation citoyenne. Ce qui fait que l'on assiste à l'avènement de nouvelles formes de participation. Ainsi il y a au Sénégal l'émergence de nouveaux mouvements citoyens. Nés dans les banlieues urbaines autour du rap et du hip hop. Ils se structurent de plus en plus et

¹¹⁸ G. CHAMPAGNE, *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Paris, Lextenso, 2016, p. 236

¹¹⁹ E. MBODJI, « la démocratie locale à l'épreuve de la décentralisation régionale », in la décentralisation au Sénégal, l'étape de la régionalisation, Actes du séminaire du 2 au 4 mai 1994, ENEA, Dakar.

¹²⁰ Ministère de la promotion de la bonne gouvernance et des relations avec les institutions direction de la gouvernance institutionnelle, *etude_le_cadre_de_participation_citoyenne-2.pdf*

développent un maillage national et international. A Guédiawaye par exemple on les voit s'organiser, encadrer des jeunes, faire de l'investissement humain jusqu'à gagner des marchés d'actions citoyennes avec l'Union Européenne, bénéficiaire de l'appui de l'USAID, de certaines entreprises privées, de la commune et de l'Etat. Il en est ainsi avec le Centre HipHop. Le mouvement Y'en A Marre a développé un programme d'Observation de la Bonne Gouvernance et l'installe lentement mais sûrement dans tout le pays avec une stratégie appelée DOX MBOK (développer et entretenir les liens de parenté). Dans les quartiers sont mis en place des structures dites DOX AK SA GOX (en marche avec son quartier). Ils en font des espaces d'apprentissage de la citoyenneté et forment les jeunes sur les rudiments de la gestion publique locale.

Ces mouvements ont différents sites web très interactives et sont fortement présents dans les réseaux sociaux comme Facebook.

« Aujourd'hui, la mise en œuvre de la décision des collectivités locales ne concernent plus seulement les techniciens et les autorités locales, mais impliquent aussi et essentiellement les citoyens puisqu'ils sont les principales bénéficiaires.

En effet, l'effectivité de l'action administrative est subordonnée à une certaine ouverture : la participation des administrés »¹²¹. En outre cette ouverture permet une meilleure application des décisions locales. Il est évident que les administrés acceptent mieux d'exécuter, d'adapter leur conduite lorsqu'ils ont participé à la prise des mesures administratives qui les concernent, et ainsi mieux compris leur sens et leurs intérêts ; à une époque où aucune grande réforme ou programme d'action publique ne peuvent réellement s'appliquer à l'image du projet de communalisation ou de réorganisation administrative de certaine partie de Dakar, ou encore du lotissement de certaines zones du pays qui se heurtent à la défense des populations locales.

Dans la même veine, on peut citer l'exemple des « conseils de quartier dans certaines communes comme à Saint Louis, ces formules prennent parfois la forme de commissions extramunicipales qui permettent une concertation entre les élus et les catégories de citoyens spécialement par une série de questions données »¹²².

En 2009, la commune de Ziguinchor a installé 26 conseils de quartier. Ces conseils de quartier constituent des cadres de réflexion, d'orientation et de développement appelés Conseil Communal de Quartiers (C.C.Q.). En collaboration avec les différents partenaires au développement et d'autres organisations de la société civile, le Conseil Communal de quartier (C.C.Q.) a organisé des auditions publiques durant la période préélectorale et un panel avec les candidats la mairie de Ziguinchor.

¹²¹ A. BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar, NEA, p 259.

¹²² M. DIAGNE, *le droit des collectivités locales en Afrique : l'exemple du Sénégal*, Panafrika, 2010.

Les auditions publiques permettent aux citoyens de prendre connaissance des programmes et projets de développement pour la commune de Ziguinchor portés par les différents candidats aux élections locales. Elles constituent une occasion pour échanger sur les priorités de développement de la commune de Ziguinchor.

« En France, une véritable panoplie classique d'écoute sociale permet aux citoyens de se faire entendre sur les projets locaux »¹²³.

Ainsi, depuis quelques années, on assiste à un essor des démarches participatives. La ville de Paris a installé, en juillet 2003, l'Observatoire parisien de la démocratie locale (OPDL) afin d'évaluer ses propres dispositifs de concertation et de démocratie participative.

La participation citoyenne est devenue incontournable dans les démocraties modernes car les populations sont exigeantes et demandent plus de transparence dans la gestion des affaires publiques et locales enfin elle permet d'affermir de la confiance entre les citoyens et les élus locaux et renforce leur sentiment d'appartenir à leur localité.

En dehors de ces contacts, il faut signaler à titre d'exemple que dans des pays comme la France, que la vie politique et administrative locale est faite d'un échange quotidien dynamique et exigeant entre élus et administrés. « Ces contacts et échanges s'organisent au gré des traditions et volontés locales. Ils forment aujourd'hui une exigence de plus en plus forte pour renforcer la légitimité de l'action locale »¹²⁴. L'évolution du rôle du citoyen peut prendre aussi d'autres formes notamment le recours en annulation qui est une procédure judiciaire permettant à un citoyen de demander l'annulation d'une décision prise par une autorité locale.

Section 2 : Le recours en annulation des actes des élus, par le citoyen

La démocratie locale ne réside pas seulement à une adhésion des citoyens au processus décisionnel ou à la mise en œuvre de la décision mais aussi et essentiellement à la possibilité ouverte aux citoyens de pouvoir demander l'annulation d'une décision des autorités locales qu'ils jugent illégale ou inopportunes¹²⁵. C'est le recours en annulation qui peut s'exercer de deux manières à savoir le recours direct (paragraphe 1) et la saisine du représentant de l'Etat.(Paragraphe 2)

¹²³ E. AUBER, D. CERVELLE, *les collectivités territoriales, une approche juridique et pratique de la décentralisation*, Paris, Armand Collin, p 312.

¹²⁴ I. DIALLO, *Droit des collectivités locales au Sénégal? Op.cit*, p 123

¹²⁵ N. NGOM, « le contrôle juridictionnel des actes des collectivités locales, la régionalisation : Approche sénégalaise et expérience française », Actes du colloque sur la régionalisation, CREDILA, Dakar-1998, p 289.

Paragraphe 1 : Le recours direct

Le citoyen par son statut de membre de la collectivité locale est le principal destinataire des décisions prises pour la collectivité. Cela étant, il bénéficie d'un intérêt sur toute mesure prise par la collectivité. Par conséquent, il dispose en même temps d'un intérêt à agir pour obtenir l'annulation d'une décision par le procédé du recours pour excès de pouvoir.

Ainsi le législateur de 2013, permet au citoyen peut contester la légalité ou l'opportunité d'une décision locale. « Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles 243 et 244 du présent code, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat concerné de mettre en œuvre la procédure d'annulation prévue aux articles 246 et 247 ci-dessus. Pour les actes mentionnés à l'article 243 du présent code, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'Etat en application de l'article 246 du présent code. Lorsque la demande d'annulation concerne un acte mentionné à l'article 244 du présent code, le représentant de l'Etat peut déférer l'acte en cause devant la Cour Suprême dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée »¹²⁶.

Cependant, comme les autres procédés mise en place dans le but de promouvoir la démocratie participative locale, on constate que bien vrai qu'il est inscrit dans les textes législatifs et règlementaires, leur mise en application demeure trop faible voire inexistante. En effet l'opportunité d'un tel recours pose même de nombreuses problématiques eu égard à la réticence de la population à un tel recours qui s'explique par plusieurs raisons comme la méfiance du citoyen à l'endroit de dame justice. Une autre procédure d'annulation beaucoup plus adaptée au contexte local existe, c'est la saisine du représentant de l'Etat.

Paragraphe 2 : La saisine du représentant de l'Etat

Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles 243 et 244 du présent code, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat concerné de mettre en œuvre la procédure d'annulation prévue aux articles 246 et 247 ci-dessus. Pour les actes mentionnés à l'article 243 du présent code, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'Etat en application de l'article 246 du présent code. Lorsque la demande d'annulation concerne un acte

¹²⁶ Art. 250 s de la loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013, portant code générale des collectivités territoriales.

mentionné à l'article 244 du présent code, le représentant de l'Etat peut déférer l'acte en cause devant la Cour Suprême dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée. Lorsque la demande d'annulation concerne un acte mentionné à l'article 245 du présent code, au cours du délai d'approbation du représentant de l'Etat, celui-ci traite cette demande selon la procédure du recours gracieux. Si la décision est devenue exécutoire, seul le recours direct est possible. Ces actes déferés ne sont pas susceptibles de recours hiérarchique¹²⁷.

Ceci constitue une mutation car dans les précédentes législations, toutes ces opportunités offertes au citoyen même s'il y'en avaient, n'étaient pas aussi importantes qu'elles le sont aujourd'hui.

Au total, on constate que la démocratie participative Locale est légalement établie dans le processus de la décentralisation territoriale sénégalaise, mais cette participation semble être relative dans la mesure où l'infléchissement de la politique dans la gestion des collectivités locales a conférée à la démocratie participative locale un autre visage.

¹²⁷ Art.250 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales

CONCLUSION

Les relations des collectivités territoriales comme nous l'avons démontré dans notre étude sont diverses et variées. Elles touchent plusieurs secteurs et mobilisent autant d'acteurs. Mais si les relations entre collectivités sont une réalité dans certains pays c'est tout à fait le contraire dans d'autres pays comme le Sénégal. L'analyse de l'effectivité attendue de la coopération interne révèle un vide juridique depuis 2013, et des situations incomplètes, dans l'intention des pouvoirs publics.

Ailleurs comme en France, on note l'existence de Progrès réels dans ce domaine. On est en présence d'une coopération très développée et structurée. Au Sénégal l'effectivité des relations entre collectivités au niveau interne dépend de la mise en place d'un cadre juridique pertinent. L'Etat du Sénégal gagnerait à s'inspirer de la France où désormais c'est plus en termes de développement économique qu'en terme administratif qu'est considérée la coopération locale. C'est elle qui peut permettre l'élaboration de projet de développement, la mise en place d'une gestion dynamique des territoires. Il en est ainsi de l'action internationale des collectivités locales.

En effet, L'intervention des gouvernements locaux sur la scène internationale n'est certes pas un phénomène nouveau, mais c'est essentiellement à la fin des années 1990 que ces actions ont pris une signification nouvelle dans un contexte marqué par la globalisation, la décentralisation, la régionalisation, la révolution technologique. Les échelons décisionnels se sont multipliés et la question territoriale a été redéfinie dans cet ensemble de processus enchevêtrés. Les gouvernements locaux ont peu à peu été reconnus comme des acteurs internationaux. Cependant, les cadres politiques, institutionnels et juridiques nationaux maintiennent la conception traditionnelle des relations internationales, comprises comme les relations entre Etats-nationaux avant tout ; les seuls sujets des relations internationales reconnus sont les Etats et les organismes internationaux qu'ils ont créés. Emerge progressivement une certaine reconnaissance de la capacité des collectivités territoriales à agir à l'international.

Bien que, dans les faits, cela n'empêche pas la pratique de l'action internationale des collectivités territoriales (AICT), l'amélioration des dispositions politiques, institutionnelles et légales faites par les Etats et les organismes supranationaux est nécessaire pour offrir à

L'action internationale une plus grande sécurité et légitimité et pour garantir en retour sa pérennité au travers des changements de l'administration locale et nationale. Les Etats utilisent cette gouvernance à plusieurs niveaux pour renforcer leur propre politique étrangère.

BIBLIOGRAPHIE

I/ OUVRAGES GENERAUX

- AUBY (J), *Droit de la décentralisation*, PUF, Paris, 1990, 309 p.
- AUBER (E), CERVELLE (D), *Les collectivités territoriales, une approche juridique et pratique de la décentralisation*, Armand Collin, Paris, 2015, 312 p.
- BALZACQ (T), *Manuel de diplomatie*, Sciences po, les Presses, 2018, 400 p.
- BOCKEL (A), *Droit administratif*, NEA, Dakar, 1978, 541 p.
- BODINEAU (P), *La coopération locale et régionale*, Presses universitaires de France, 1998, 128 p.
- BODINEAU (P) et VERPEAUX (M), *La coopération locale et régionale*, Paris, PUF, 1998, 128 p.
- BOURDON (J), PONTIER (J-M), RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 531 p
- CHAMPAGNE(G), *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Paris, Lextenso, 2016, 236 p
- DEBBASCH (C), *Science administrative*, Paris, Dalloz, 5^e éd. 1989, 223 p.
- DENOIX DE SAINT MARC (R), *l'Etat*, PUF, 2016, 128 p.
- DE TOCQUEVILLE (A), *De la démocratie en Amérique*, I, 1835. Paris, Éditions Gallimard, 506 p.
- M. DIAGNE, *Le droit des collectivités locales en Afrique : l'exemple du Sénégal*, Panafrika, 2010, 249 p.
- DIAKHATE (M-M), *Penser, Fabriquer, gouverner les territoires, le Sénégal à l'épreuve du développement territorial*, Harmattan, 2020, 420 p.
- DIALLO (I), *Le droit des Collectivités locales au Sénégal*, l'Harmattan, 2007, 378 p.
- DIOP (M), *Le pouvoir local*, Clairafrique, 2011, 586 p.
- ROUX (A), *La décentralisation, droit des collectivités territoriales*, Paris, Lextenso, 2016, 184 p.
- QUILLIEN (P-J), *Les Collectivités Territoriales en 15 leçons* – éditions Ellipses – 2006, 161 p
- ROUSSET (M), *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, 1998, 133.p
- VERPEAUX (M), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, CNFPT, 2005, 281 p.

II/ THESEES ET MEMOIRES

A/ Thèses

FAYE (B), La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, Université Lyon III, Jean Moulin, 2017, 535 p.

HUGLO (B), « la contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales », Thèse de doctorat d'Etat, Université Pantheon-assas, 2014, 489 p.

B/ Mémoires

RAMIREZ (B), Quel rôle pour les gouvernements locaux sur la scène internationale ? L'action internationale des collectivités locales entre la France et l'Amérique latine. Université Paris 1 Panthéon -Sorbonne École Nationale d'Administration, www.ena.fr,

DJINDJERE (M-J-P), « Des accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques française et africaines : Le cas du Burkina Faso », [www.http/www.orbilu.lu/bitstream](http://www.orbilu.lu/bitstream), consulté le 5 juillet 2021.

III/ ARTICLES

VILTARD (Y), « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, n°3, automne 2010.

NGOM (N), « le contrôle juridictionnel des actes des collectivités locales, la régionalisation : Approche sénégalaise et expérience française », *Actes du colloque sur la régionalisation, CREDILA, Dakar-1998*, p 289.

SY (D), « introduction à la politique de la régionalisation au Sénégal », in *la régionalisation : approche sénégalaise et expérience française, Actes du colloque sur la régionalisation, CREDILA, 1998*, p31.

BOIDIN (B), DJEFLAT (A), « Mutations et questions autour de la coopération décentralisée », *Rev. Monde en développement, 2016/3, N°175, P 7 à 22.*

GARCIA (E), « L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français? » *Géographie. Université de Cergy Pontoise, 2013.*

MBODJI (E), « la démocratie locale à l'épreuve de la décentralisation régionale », in *la décentralisation au Sénégal, l'étape de la régionalisation », Actes du séminaire du 2 au 4 mai 1994, ENEA, Dakar.*

IV/ TEXTES JURIDIQUES

A/ Constitution

Constitutions du Sénégal du 22 Janvier 2001, JO n°5963 du 22 février 2001

B/ Lois

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales sénégalaises, in recueil de textes sur la décentralisation, éd. Novembre 2003, pp 6-117.

La loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant réforme de l'acte 3 de la décentralisation au Sénégal, JO n°6765 du 28 décembre 2013.

V/ JURISPRUDENCE

Conseil d'Etat, 25 décembre 1991, Brasseur, N°80969, Lebon

Conseil d'Etat, 23 Octobre 1989, commune de Pierrefitte sur seine, Saint Ouen et Romainville, *Rec. Lebon*, 1989, p. 209

VI/ SITES INTERNET

[www.http://institut-rousseau.fr/decentralisation-et-organisation-territoriale-de-letat/](http://institut-rousseau.fr/decentralisation-et-organisation-territoriale-de-letat/)

<https://www.adl.sn/article/intercommunalite>

<http://.resacoop.org/la-definition-europeenne-de-la-cooperation-decentralisee>

<http/www.franceurbaine.org/actualites/pascal-boniface-la-cooperation-decentralisee>.

[www.http://cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3-page-7.htm](http://cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3-page-7.htm)

[www.http://cidegef.org/quebec/Telv10n3democratielocale](http://cidegef.org/quebec/Telv10n3democratielocale).

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	ii
REMERCIEMENTS	iii
ABREVIATIONS	iv
SOMMAIRE	vi
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : LES DIFFERENTES FORMES DE RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.	6
Chapitre premier : Les rapports entre collectivités territoriales et certains groupements.	7
Section 1 : Les relations entre collectivités au niveau interne.	7
Paragraphe 1 : La consécration juridique des relations entre collectivités territoriales	8
A/ Les sources constitutionnelles.....	8
B/ Les bases légales et règlementaires des relations de collectivités territoriales au niveau interne.....	8
Paragraphe 2 : Les formes de relations entre collectivités au niveau interne.	9
A/ Les relations entre collectivités territoriales de même niveau.	9
1/ L'intercommunalité.....	10
2/ L'intercommunalité verticale ou intercommunalité structurelle.....	10
3/ L'intercommunalité horizontale ou intercommunalité fonctionnelle	11
Section 2 : L'action internationale des collectivités territoriales.	14
Paragraphe 1 : La consécration juridique de la coopération décentralisée.	16
A/ La consécration par le droit interne.....	16
B/ La consécration par le droit international.....	18
Paragraphe 2 : La mise en œuvre des relations internationales des collectivités territoriales	20
A/ Les acteurs des relations internationales des collectivités territoriales.	20
B/ Le contenu de l'action internationale des collectivités territoriales.....	24

Chapitre 2 : Les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat.	28
Section 1 : Des relations de nature collaborative	28
Paragraphe 1 : le transfert des compétences	28
B/ Les compétences relatives au milieu de l'individu.	29
A/ les organes rattachés à l'Etat : le représentant de l'Etat.....	31
B/ la mise en place d'organes consultatifs	32
Section 2 : Des relations de subordination et de contrôle	33
Paragraphe 1 : La persistance de la tutelle	33
Paragraphe 2 : L'existence d'un contrôle administratif	34
DEUXIEME PARTIE : LES MUTATIONS DES RELATIONS DES COLLECTIVITES	
TERRITORIALES	
	36
Chapitre 1 : L'évolution du système relationnel des collectivités territoriales	38
Section 1 : les mutations de l'action extérieure des collectivités territoriales.....	38
Paragraphe 1 : L'évolution du cadre juridique et institutionnel.....	38
Paragraphe 2 : La nouvelle orientation économique et mutualiste de la coopération décentralisée.....	40
Section 2 : De la nouvelle tournure des rapports Etat/ Collectivités territoriales.	43
Paragraphe 1 : La collaboration par voie contractuelle.....	44
Paragraphe 2 : la collaboration par voie de concertation	46
Chapitre 2 : Le renouvellement des rapports citoyen/collectivite	48
Section 1 : La manifestation des nouveaux rapports.....	48
Paragraphe 1 : L'information et la communication	48
Paragraphe 2 : L'association des citoyens dans le processus décisionnel	49
A) le cadre juridique.....	50
B) Les modalités de la participation.....	50
Section 2 : Le recours en annulation des actes des élus, par le citoyen.	53
Paragraphe 1 : Le recours direct.....	54
Paragraphe 2 : La saisine du représentant de l'Etat	54

Conclusion.....	56
BIBLIOGRAPHIE	57
TABLE DES MATIERES.....	60