

**Audience solennelle de rentrée
des Cours et Tribunaux 2015-2016**

mardi 12 janvier 2016

**Thème : « Collectivités locales
et contrôle de légalité »**

Discours d'usage

par M. Biram SÈNE

**Substitut du Procureur,
près le Tribunal de grande instance
hors classe de Dakar**

Monsieur le Président de la République,

Honorables invités,

L'honneur me revient de vous entretenir du thème: « ***collectivités locales et contrôle de légalité*** ».

Nous remercions ceux qui nous ont fait cet honneur et nous ont gratifié de leur confiance, car il s'agit de parler des collectivités locales devant de hautes personnalités, au cours de cette audience présidée par un ancien Maire, un ancien Ministre de l'Intérieur et des collectivités locales et Président de la République.

Ce thème suscite beaucoup d'intérêts et de passions.

Il y a des siècles de cela, le roi de France Louis XIV, à qui fut posée la question de savoir qu'est ce que l'État, répondait : « *l'État c'est moi* ». Cette réponse du roi laisse penser à un pouvoir fort, un pouvoir absolu dans un État centralisé.

La question fondamentale qui en découle est celle de savoir si cette forme d'organisation administrative est possible dans un État de droit. La réponse est naturellement négative.

C'est ainsi qu'en France, depuis le début de la République, la démocratie locale est devenue une dimension sans cesse évoquée dans les relations qu'entretiennent l'État et les collectivités territoriales.

Alexis de Tocqueville en était persuadé quand il écrivait dans son ouvrage *De la Démocratie en Amérique (je cite)* « c'est dans la Commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir.

Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ». (*Fin de citation*)

Au Sénégal, le Chef de l'État, conscient de la faiblesse des politiques de développement appliquées jusque-là en matière de décentralisation avait demandé, lors du conseil des ministres délocalisé tenu à Saint Louis le 7 juin 2012, de faire le bilan de la politique de décentralisation au Sénégal.

Il a réitéré les mêmes instructions lors du conseil des ministres tenu à Ziguinchor le 27 juin 2012, en réaffirmant « l'option de territorialisation des politiques publiques,... ».

Cette option a été confirmée par la réforme dénommée « Acte III de la décentralisation ».

La loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, a changé en profondeur la nature des relations entre l'État et les collectivités locales. Elle a en effet donné une portée nouvelle au principe constitutionnel de libre administration.

Bien évidemment, le respect de la légalité est à la base de l'État de droit, lequel régit les rapports des citoyens avec l'Administration.

Cette idée, consacrée par l'article 102 de la Constitution sénégalaise, exige un contrôle, par l'autorité étatique, des actes des collectivités

locales.

C'est pourquoi le législateur sénégalais, à travers le nouveau Code général des Collectivités locales, a confirmé le rôle déterminant du contrôle de légalité dans l'équilibre des pouvoirs, le respect des libertés locales et l'égalité du citoyen devant la loi.

Justement, c'est dans ce contexte que s'inscrit le thème « *Collectivités locales et contrôle de légalité* ».

Les **collectivités locales** peuvent être définies comme des personnes morales de droit public dont la réalité est soumise à l'existence de compétences propres, d'une personnalité juridique et des représentants locaux élus au sein de la circonscription locale.

Quant au **contrôle de légalité**, il consiste **au plan formel**, à une analyse juridique, par le représentant de l'État, des actes des collectivités locales, pour en vérifier la conformité avec la règle de droit applicable en la matière et **au plan matériel** à un ensemble d'opérations qui vont de la réception de l'acte jusqu'à la matérialisation du contrôle, en passant par la délivrance de l'accusé de réception.

Ce contrôle révèle, des enjeux majeurs dans un contexte marqué par plusieurs évolutions notables.

En premier lieu, l'exigence croissante d'éthique et de respect du droit qui émane du corps social a justifié la nécessité d'assurer la transparence du processus de décision publique.

En second lieu, la transparence financière dans le domaine de la commande publique ainsi que le respect du droit à l'information des citoyens et des élus sont devenus des conditions essentielles de la légitimité des décisions.

Ainsi, pour aborder ce thème, nous devons apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Le contrôle de légalité permet-il de garantir les libertés locales ?
- Quel est le bilan de la pratique du contrôle de légalité des actes des collectivités locales ?
- Quelles sont les recommandations pour remédier aux insuffisances du contrôle de légalité ?

Le travail, ici présenté, se veut une contribution à la problématique de l'effectivité du contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal et s'articulera autour de deux axes.

Dans un premier temps nous allons essayer de montrer que le contrôle de légalité est plus respectueux des libertés locales(I) avant de présenter

dans un second temps le bilan de ce contrôle, révélateur de dysfonctionnements significatifs dans sa mise en œuvre(II).

I. Le contrôle de légalité : un contrôle plus respectueux des libertés locales

La mise en œuvre de la décentralisation dans notre pays, bien qu'irréversible, a été marquée par une certaine prudence.

En effet, les compétences reconnues aux collectivités locales étaient strictement encadrées, afin d'éviter d'éventuels dérapages. Cet encadrement était connu sous le vocable de « **pouvoir de tutelle** ».

Par contre, la réforme de 1996, jugée novatrice pour avoir, entre autres, substitué le contrôle de tutelle au contrôle de légalité, est beaucoup plus respectueuse des libertés locales et du principe de la libre administration des collectivités locales.

Ainsi, le représentant de l'État n'exerce plus le contrôle de tutelle, ni le contrôle d'opportunité.

Il ne peut donc ni annuler les actes des collectivités locales, ni se substituer à elles, la seule exception prévue en matière d'annulation étant le cas d'une collectivité locale qui délibère en dehors de ses réunions légales ou sur une matière étrangère à ses compétences.

Ce mécanisme repris par le Code général des Collectivités locales repose sur un contrôle a posteriori limité exclusivement à la légalité des actes(A), qui fait intervenir le représentant de l'État et, le cas échéant, le juge administratif(B).

A. Un contrôle s'exerçant en principe a posteriori et circonscrit dans le seul périmètre de la légalité

En 1996, le législateur sénégalais, dans un souci d'une plus grande responsabilisation des collectivités locales qu'il a considéré comme majeures, a décidé de substituer au contrôle d'approbation a priori, centralisé, un contrôle de légalité a posteriori, rapproché.

Il s'est agi alors d'organiser un mode de contrôle pour lequel le contrôle a posteriori sera la règle et le contrôle a priori l'exception.

Il importe de préciser que la réforme de 2013 est restée dans la même logique.

L'analyse des règles de contrôle nous permet de distinguer deux régimes d'entrée en vigueur pour les actes soumis au principe de l'exécution de plein droit.

Les actes mentionnés à l'article 243 sont exécutoires de plein droit quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception par le représentant de l'État, sauf demande de seconde lecture et après leur publication ou leur notification.

D'autres actes, notamment ceux pris par les exécutifs locaux aux fins de la gestion quotidienne des collectivités locales ou dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police bénéficient d'un régime exécutoire de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, après transmission au représentant de l'État.

Il apparaît donc clairement que les autorités locales sont obligées de transmettre leurs actes mais qu'elles ne sont astreintes à aucun délai pour le faire.

Pourtant, force est de constater que dans la pratique les collectivités locales ne se soumettent pas toujours à cette formalité.

Au Sénégal, des actes théoriquement inopposables et non exécutoires connaissent pourtant une exécution.

Dans le premier rapport sur le contrôle de légalité couvrant la période de 1998 à 2001, il a été constaté selon les catégories d'actes énumérés aux articles 334, 335 et 336 du Code des Collectivités locales, que ce sont, en moyenne, seulement sept (07) actes qui sont transmis annuellement au représentant de l'État.

Cette faiblesse de la proportion d'actes transmis en référence à la normale résulte, selon ce rapport, de l'absence d'indication obligatoire de délai pour la transmission des actes et de la rétention délibérée par certains élus de leurs actes.

Cela pose ainsi le problème du respect des textes relatifs à l'entrée en vigueur des actes locaux.

En tout état de cause, l'institution du contrôle a posteriori a une portée émancipatrice pour les collectivités locales.

Elle permet un élargissement et un approfondissement de la liberté des collectivités locales en ce que l'entrée en vigueur et l'exécution de leurs actes ne sont plus conditionnées par la volonté des autorités de tutelle. Il s'agit incontestablement d'un progrès pour les libertés locales.

Toutefois, une analyse des textes doit amener à nuancer l'étendue de la liberté octroyée aux collectivités locales.

Sur ce point, l'article 245 est très éloquent. Il dispose que « par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 243 et 244 du présent code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État les actes pris dans les domaines suivants ».

Il s'agit des actes essentiels comme les budgets, les conventions financières de coopération internationale d'un certain montant, les affaires domaniales et d'urbanisme etc.

Cette liste énumérative des domaines dans lesquels les actes pris doivent faire l'objet d'approbation préalable, montre qu'il s'agit des actes les plus importants de la vie des collectivités locales.

Ainsi, la formule selon laquelle « **le contrôle a posteriori sera la règle et le contrôle a priori l'exception** » est vite remise en cause. Cette formule est quantitativement vraie mais qualitativement discutable.

Par ailleurs, il importe de relever que le Code général des Collectivités locales a circonscrit le contrôle dans le seul périmètre de la légalité dont les principaux acteurs sont le représentant de l'État et le juge administratif.

B. Un contrôle faisant intervenir le représentant de l'État et au besoin le juge administratif

Le représentant de l'État, délégué du Président de la République dans sa circonscription, veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et règlements et au maintien de l'ordre public.

Le Code général des Collectivités locales l'habilite au premier niveau à exercer le contrôle de légalité sur les actes des autorités locales.

Ces actes sont essentiellement unilatéraux et accessoirement contractuels.

Il dispose à l'encontre de l'acte qui lui est transmis, d'un certain nombre de pouvoirs.

De ce fait, il examine les aspects liés à la légalité externe et ceux liés à la légalité interne.

Concernant la légalité externe, le représentant de l'État vérifie le respect des règles de compétence de l'auteur de l'acte, les aspects liés à sa forme et à sa procédure d'élaboration.

S'agissant de la légalité interne, il doit vérifier si les actes qui lui sont transmis respectent les règles de droit applicables en la matière, notamment s'il n'y a pas de violation de la loi ou de détournement de pouvoir.

L'autre aspect du contrôle de la légalité interne permet de voir si l'acte est pris dans un but personnel ou en satisfaction d'un intérêt privé au détriment de l'intérêt local.

Ce contrôle s'avère délicat, car il peut amener à une appréciation de l'opportunité de l'acte, ce qui n'est pas permis au représentant de l'État.

Au demeurant, le contrôle de légalité qui s'exerce sur les actes unilatéraux est le même que celui qui s'exerce sur les contrats, sous réserve de quelques particularités pour ces derniers.

Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État sur les actes contractuels suscite deux remarques.

D'abord, le contrôle de légalité par la voie du déféré, qui est un recours pour excès de pouvoir spécial contre les contrats, paraît assez singulier au regard du droit administratif classique.

Ce dernier se caractérise par l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les contrats administratifs, sous réserve de quelques exceptions telles que de la théorie des actes détachables.

Le déféré en tant que forme de recours pour excès de pouvoir contre les contrats des collectivités locales bouleverse ainsi les principes du recours pour excès de pouvoir.

À ce propos, le Conseil d'État sénégalais a admis dans l'arrêt du 29 juillet 1998 Gouverneur de Tambacounda contre Conseil régional de Tambacounda la recevabilité du déféré contre un contrat et a estimé que le contrat conclu par le Président du conseil régional sans l'autorisation dudit conseil était entaché d'illégalité.

Ensuite, il convient de distinguer entre les contrats soumis au régime du déféré et les contrats soumis au régime de l'approbation préalable. Les contrats énumérés aux articles 243 et 244 sont soumis au régime du déféré car ils font partie des actes que le représentant de l'État défère à la Cour suprême lorsqu'il les présume entachés d'illégalité.

En revanche, les actes contractuels de l'article 245, qui relèvent du contrôle d'approbation, ne sont pas soumis au régime du déféré. Ces actes sont transmis au représentant de l'État pour approbation.

Lorsque le représentant de l'État refuse de les approuver, l'exécutif de la collectivité locale peut saisir la Cour suprême pour excès de pouvoir contre ce refus d'approbation.

À titre illustratif, le 12 Août 2010, dans l'affaire Alioune DIACK contre État du Sénégal, la Cour suprême a annulé la décision du Sous-préfet de Mbane refusant d'approuver la délibération du Conseil rural de Mbane.

La Cour a aussi rappelé que l'annulation par elle de la décision de refus d'approbation du représentant de l'État équivaut à une approbation dès notification de l'arrêt à la collectivité locale.

Ainsi, le Professeur Ismaïla Madior FALL a relevé dans son article « *Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales* », que dans la

première catégorie de contrats, le représentant de l'État se trouve dans une situation « **offensive** » parce que c'est lui qui prend l'initiative de déférer les contrats mentionnés aux articles 243 et 244, alors que dans le second cas, il est sur la « **défensive** », car il appartient aux exécutifs locaux de déférer son refus d'approbation.

C'est donc à juste raison que le Conseil d'État sénégalais a déclaré irrecevable la requête d'un déféré introduit par le Sous préfet de Baba Garage et visant l'annulation de l'acte par lequel le Conseil rural de Dinguiraye a décidé la suspension de l'exploitation d'un terrain litigieux. En effet, la Haute juridiction a considéré que la délibération attaquée, relevant des affaires domaniales, fait partie des actes soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État.

Ce dernier doit approuver ou ne pas approuver et c'est son refus d'approbation qui peut être attaqué, par la voie de l'excès de pouvoir, par l'exécutif local.

À l'issue de l'examen de la légalité de l'acte par le représentant de l'État, deux situations peuvent se présenter : soit il estime que l'acte à lui transmis n'est pas entaché d'illégalité, et celui-ci acquiert, du coup, sa régularité juridique une fois expiré le délai de recours ; soit il constate que l'acte n'est pas conforme à la légalité, il le défère devant la Cour suprême qui est seule habilitée à prononcer l'annulation d'une décision d'une collectivité locale.

La saisine de la Haute juridiction ouvre la phase contentieuse du contrôle de légalité et met le juge au cœur du fonctionnement du système de contrôle.

Son office est important, car il s'agit de trancher un différend avec la possibilité de désavouer le représentant de l'État.

Désormais, le juge va s'immiscer dans les rapports entre l'État et les collectivités locales, relations qui se situaient jusqu'à une période récente dans le domaine réservé de l'État.

Le juge, une fois saisi utilise ses méthodes et techniques pour procéder à des investigations afin de déceler des vices pouvant affecter l'acte.

À l'issue de cette opération de contrôle, le juge, contrairement au représentant de l'État, dispose d'un pouvoir d'annulation des actes illégaux.

A ce niveau, il est souhaitable que l'intervention du juge soit importante pour préciser et compléter les textes, car il est l'arbitre du jeu de la décentralisation.

Pourtant, près de vingt ans après l'entrée en vigueur des textes de la décentralisation, force est de constater que le contentieux est encore faible

au plan quantitatif, car 120 décisions ont été seulement rendues.

Ce faible taux de saisine de la Cour suprême est tributaire entre autres de nombreux dysfonctionnements notés dans la mise en œuvre du contrôle.

II. Un bilan révélateur de dysfonctionnements significatifs dans la mise en œuvre du contrôle

Une analyse de la quasi-totalité des rapports sur le contrôle de légalité aboutit généralement aux mêmes constats. Il s'agit de dysfonctionnements (A) dont la récurrence est telle qu'il urge de rechercher les raisons explicatives (B) avant d'y remédier (C).

A. Des dysfonctionnements dans la mise en œuvre du contrôle de légalité

Les dysfonctionnements notés dans les différents rapports sur le contrôle de légalité sont imputables aux collectivités locales(1).

Ces rapports révèlent également des difficultés liées à la matérialisation de la transmission des actes aux représentants de l'État(2), à l'attitude de ces derniers face aux actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité(3) et aux difficultés d'ordre structurel(4).

1. Les dysfonctionnements imputables aux collectivités locales

Les principales carences affectant l'exercice du contrôle de légalité sont de deux (2) ordres : le respect, pas toujours effectif, de la formalité de publicité des actes (a) et les lenteurs notées dans la transmission ou la rétention délibérée d'actes (b).

a) Le non respect de la formalité de publicité des actes

Concernant le non respect de la formalité de publicité des actes, le Code général des Collectivités locales énumère un certain nombre de conditions substantielles pour le non respect desquelles l'acte de la collectivité locale ne peut être exécutoire.

En effet, l'entrée en vigueur des actes des collectivités locales est soumise, entre autres formalités substantielles, à leur publication ou à leur notification aux personnes intéressées.

Mais il faut dire que le respect de cette formalité de publicité n'est pas systématique au niveau de beaucoup de collectivités locales.

Il s'y ajoute, parfois, l'absence de registres de délibérations ou,

lorsque les registres existent, la non transcription des délibérations.

Et pourtant, l'article 154 dispose que : «les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'État ».

Cet état de fait peut s'expliquer par le manque de maîtrise par certains élus locaux du formalisme juridique devant entourer leurs actes, leur analphabétisme ou une gestion administrative défailante.

b) Les lenteurs dans la transmission et la rétention délibérée d'actes

S'agissant des lenteurs notées dans la transmission et la rétention délibérée d'actes, les rapports des représentants de l'État sur le contrôle de légalité sont unanimes pour considérer que le nombre d'actes transmis est faible.

Pour les 557 collectivités locales, le nombre d'actes transmis, pour l'année 2012 est de 9.397, soit une moyenne de 16.87% d'actes par collectivité locale et 1.40% d'actes par mois.

Pour l'année 2013 les actes transmis sont au nombre de 11.697 soit une moyenne de 1,75% d'actes par mois.

L'explication la plus partagée est que certaines collectivités locales prennent des actes et, pour des raisons diverses, s'abstiennent de les transmettre. Autrement dit, certains exécutifs locaux s'arrogent le droit de juger de l'opportunité de transmettre ou non certains actes.

D'ailleurs, il est arrivé à des représentants de l'État, au cours de leur carrière, de ne connaître de l'existence d'actes d'exécutifs locaux qu'à l'occasion de conflits nés de leur exécution.

De même, il n'est pas rare de trouver des élus locaux qui pensent que seuls les actes soumis à approbation doivent être transmis au représentant de l'État.

Il est vrai que les exécutifs locaux ne sont astreints à aucun délai pour la transmission de leurs actes, mais l'obligation de transmission est posée de façon claire par la loi.

Si le législateur n'a pas cru devoir imposer une contrainte de délai aux collectivités locales pour la transmission de leurs actes, c'est certainement pour conforter la liberté et la responsabilité des élus locaux dans le sillage du principe de la libre administration des collectivités locales.

2. Les difficultés liées à la matérialisation de la transmission des actes

Pour s'assurer de la réception effective de l'acte pris, l'autorité locale, auteur de la décision, a besoin ne serait ce que pour les nécessités de preuve, d'un acte qui en atteste ; il peut s'agir soit d'un accusé de

réception (a) soit d'un arrêté d'approbation (b).

a) La non délivrance d'accusé de réception

Sur ce point, il a été régulièrement constaté que la délivrance d'un accusé de réception dès enregistrement de tout acte émanant d'une autorité locale n'est pas systématique au niveau des représentants de l'État.

Le non-respect de cette formalité constitue une violation de l'article 243 du Code général des Collectivités locales, sans compter les incidences éventuelles que cette irrégularité pourrait avoir en cas de recours pour excès de pouvoir.

En outre, la délivrance d'arrêté d'approbation n'est pas systématique chez bon nombre de représentants de l'État.

b) La non délivrance d'arrêté d'approbation

L'article 245 du Code général des Collectivités locales énumère un certain nombre d'actes qui ne peuvent s'insérer dans l'ordonnancement juridique que lorsque l'autorité administrative compétente les aura préalablement approuvés.

Toutefois, l'approbation du représentant de l'État sera réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité locale dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception.

Même si la loi ne fait pas allusion expressément à l'arrêté d'approbation pouvant servir de moyen de preuve, il n'en demeure pas moins vrai que sa délivrance reste une nécessité absolue.

Pourtant, la plupart des représentants de l'État se limitent à une simple apposition de leur cachet « **vu et approuvé** » sur l'acte en question.

Au-delà de ces constats notés dans l'exercice du contrôle de légalité, l'exploitation des différents rapports a suscité un certain nombre d'interrogations sur l'attitude du représentant de l'État.

3. L'attitude du représentant de l'État face aux actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité

Face à un acte qui lui est transmis, le représentant de l'État, en fonction de la nature de celui-ci, peut soit demander une seconde lecture (a) soit refuser d'approuver l'acte pour des raisons objectives bien déterminées (b).

a) Concernant les actes non soumis à approbation préalable

En application des dispositions du Code général des Collectivités

locales, les actes énumérés en son article 243 ne sont exécutoires qu'au terme d'un délai de 15 jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'État et après leur publication ou leur notification aux intéressés.

Curieusement, ce moyen pourtant si efficace, mis à la disposition des représentants de l'État pour faire corriger à une autorité locale les erreurs qui se seraient glissées sur ses décisions, est très rarement utilisé.

Pour preuve, au titre de l'exercice 2004, sur les 1 025 actes transmis et relevant de l'article 334, seuls 17 actes ont fait l'objet d'une demande de seconde lecture.

En 2005, sur les 1 936 actes, seuls cinq ont fait l'objet d'une demande de seconde lecture et l'ensemble de ces cinq cas ne concerne que la seule Communauté rurale de GAE.

Cet état de fait, loin de constituer un épiphénomène, tend à s'accroître.

Ainsi, au cours de l'exercice 2012-2013 sur les 4 941 actes transmis sur le fondement de l'article 243 du Code général des Collectivités locales, seuls 89 ont été renvoyés en seconde lecture, soit un taux de 1,80 % et aucun déféré n'a été enregistré au cours de la période considérée.

En 2014, sur les 3 644 actes, seuls 123 ont fait l'objet d'une demande de seconde lecture.

Cette même situation est également perceptible en ce qui concerne le rejet des actes soumis à approbation préalable.

b) Concernant les actes soumis à approbation préalable

Les actes énumérés à l'article 245 ne peuvent être exécutoires que si au préalable, ils ont été approuvés par le représentant de l'État concerné.

Ainsi, après avoir apprécié l'acte qui lui est transmis dans le cadre du contrôle de légalité, celui-ci peut se retrouver dans l'une de ces hypothèses :

- soit, l'acte est présumé conforme au bloc de légalité ; dans ce cas il est tenu de donner son approbation dans le délai d'un mois au-delà duquel celle-ci est réputée tacite.
- soit, l'acte est réputé entaché d'irrégularités ; dans ce cas il s'abstient d'approuver l'acte jugé comme tel, à charge pour lui d'informer son auteur des griefs retenus.

Ainsi, au titre de l'exercice 2012-2013, 13 086 actes ont fait l'objet d'approbation sur les 13 658 transmis sur le fondement de l'article 245 du

Code général Collectivités locales, soit un taux d'approbation de 95,81 %.

Cette tendance s'est confirmée en 2014, car sur 3 671 actes, seuls les 137 ont fait l'objet d'un refus d'approbation.

Au total, selon les chiffres fournis par la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT) sur les 17 720 actes de l'exercice 2012-2014, seuls les 709 ont fait l'objet d'un refus d'approbation soit une moyenne de 4%.

Maintenant, au vu de la rareté des cas de refus d'approbation, l'on est en droit de se demander, légitimement, si cela est lié à un respect scrupuleux de la loi et des règlements par les collectivités locales ou à l'ineffectivité du contrôle que doivent exercer les représentants de l'État ?

Généralement, l'argument servi pour satisfaire à cette interrogation est que les représentants de l'État privilégient dans leurs rapports avec les organes des collectivités locales les fonctions de conseil et l'esprit de partenariat.

Toutefois, la primauté accordée au dialogue, à la concertation entre représentants de l'État et élus locaux, ne doit pas aboutir à une assimilation du contrôle de légalité à une simple formalité d'usage.

La relative effectivité du contrôle de légalité peut aussi s'analyser à l'aune des structures chargées de l'évaluer.

4. Les difficultés d'ordre structurel

Ces difficultés se résument d'une part à l'inopérationalité, faute de moyens, de l'ex division chargée du suivi et de l'évaluation du contrôle de légalité (a) et d'autre part, à la non présentation du rapport annuel devant l'Assemblée nationale (b).

a) L'absence de suivi et d'évaluation du contrôle de légalité

En 2005, avec l'avènement dans le paysage institutionnel sénégalais, du Ministère des Collectivités locales et de la Décentralisation, les autorités avaient senti la nécessité de créer la Direction de la Décentralisation chargée, entre autres, d'évaluer la politique de la décentralisation.

Ainsi, le décret n° 2005-575 du 22 juin 2005 portant organisation du Ministère susmentionné, prévoyait au sein de la Direction de la Décentralisation deux divisions :

- La Division des Études et de la Réforme
- La Division du Suivi et de l'Évaluation du Contrôle de légalité

Cependant, cette dernière était paralysée dans l'exercice de ses

missions par le défaut de moyens de tous ordres.

Pourtant, nonobstant ce facteur bloquant, la Division compte à son actif deux rapports finaux et un qui était en gestation.

Depuis la suppression de cette Division en 2012, le Gouvernement sénégalais, par le biais de la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT), a instruit toutes les autorités administratives de transmettre à temps les statistiques sur le contrôle de légalité.

b) Le défaut de présentation du rapport sur le contrôle de légalité à l'Assemblée nationale

L'article 248 du Code général des Collectivités locales dispose que le Gouvernement soumet chaque année, à l'Assemblée nationale qui en débat au cours de sa session, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente à l'égard des actes des collectivités locales.

La formule de cet article fait ressortir très précisément l'obligation qui pèse sur le Gouvernement de présenter, chaque année, devant l'Assemblée nationale le rapport sur le contrôle de légalité.

Mais, le constat est que cette disposition légale, n'est pas respectée car jusqu'ici le Gouvernement n'a pu présenter devant l'Assemblée nationale ledit rapport.

Pour remédier à cette situation, le Ministère de l'Intérieur avait eu à conduire en 2002 des enquêtes administratives auprès des représentants de l'État en vue de disposer de leurs statistiques et appréciations afférentes au contrôle de légalité.

Le premier rapport dressé subséquemment et qui couvrait les années 1998 à 2001 n'ayant pas aussi été communiqué aux parlementaires, le Premier Ministre, le 8 octobre 2002, donnait des directives pour le respect à l'avenir de cette obligation. Depuis lors rien n'a été fait.

Cependant, il importe de préciser qu'actuellement, la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT) est entrain de travailler dans ce sens.

Par ailleurs, ce serait une entreprise inachevée que de se limiter à identifier les principaux goulots d'étranglement sans donner les quelques raisons qui semblent être à l'origine d'un tel phénomène.

B. Des raisons explicatives des dysfonctionnements notés dans la mise en œuvre du contrôle de légalité

Les manquements notés dans la mise en œuvre du contrôle de légalité, peuvent être liés à la combinaison d'un certain nombre de facteurs d'ordre conjoncturel (1) et juridique(2).

1. Les raisons d'ordre conjoncturel

Ces raisons se résument aux considérations politiques auxquelles certains représentants de l'État doivent faire face.

Dans son rapport public de 1993, le Conseil d'État français a précisé que « La notoriété politique des partenaires décentralisés peut être à certains égards embarrassante pour le représentant de l'État ».

Il ressort également du rapport précité que les préfets ont tendance à moduler l'utilisation qu'ils font du déferé en fonction de leurs interlocuteurs.

Cette remarque pertinente du Conseil d'État français est assez révélatrice de l'environnement politico social dans lequel le représentant de l'État est appelé à exercer son devoir de contrôle.

Mieux, la situation de cumul où l' élu local peut, concomitamment à ses fonctions au niveau local (maire, président Conseil départemental), se retrouver dans les plus hautes sphères décisionnelles à l'échelon national (Ministre, Directeur général etc.) n'est pas de nature à faciliter aux représentants de l'État l'exercice de leur mission de contrôle.

Même si, de prime abord, la notoriété de certaines autorités décentralisées au plan national ne devrait pas, en principe, constituer un frein à l'exercice correct du contrôle de légalité, il importe tout de même de reconnaître que cela peut paraître aux yeux de certains comme un frein.

La situation au Sénégal, ne devrait pas être différente en l'absence d'enquête sur cette question, dès lors qu'on assiste à un cumul entre les fonctions de ministre et d' élu local.

Cette tâche sera d'autant plus difficile quand l'environnement juridique ne répond pas souvent aux attentes.

2. Les raisons d'ordre juridique

La saisine de la Cour suprême par le représentant de l'État constitue un élément important à l'aune duquel on peut mesurer l'effectivité du contrôle de légalité.

Toutefois, l'exploitation des données statistiques révèle que les autorités administratives ont de moins en moins recours au procédé du déferé.

En **2013** un **(01)** seul recours pour excès de pouvoir a été noté et aucun déferé du représentant de l'État n'a été fait au cours de la période considérée.

Mieux, aucun déferé du représentant de l'État n'a été fait en **2014**.

Ces chiffres suggèrent deux constats.

D'une part, les actes des collectivités locales sont, dans une large majorité, approuvés ou n'appellent pas d'observation de la part du représentant de l'État.

D'autre part, la jurisprudence relative au contentieux du contrôle de légalité est peu fournie: les déférés, comme les recours pour excès de pouvoir sont rares.

À ce propos, il ressort des chiffres données par la Direction générale de l'Administration Territoriale (DGAT) que depuis la mise en œuvre de la régionalisation, en 1997, le juge n'a été saisi que 120 fois.

Ainsi, ces 120 arrêts rendus portent sur quatre déférés et 116 recours pour excès de pouvoir dont quatre émanent d'exécutifs locaux et 112 de personnes lésées.

Devant un tel phénomène, certains ont estimé que la longueur des délais de jugement et la non maîtrise des procédures de saisine de la juridiction administrative constituent les véritables raisons explicatives.

Concernant la longueur des délais de jugement, certaines autorités administratives ont estimé que celle-ci constitue un facteur de découragement.

Pourtant, la Cour suprême en cas de déferé, est enfermée dans un délai d'un mois pour rendre sa décision conformément aux articles 79 de la loi organique l'instituant et 246 du Code général des Collectivités locales.

En vertu de ces textes, le représentant de l'État défère à la Cour suprême les actes mentionnés aux articles 243 et 244 du Code général des Collectivités locales qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois suivant leur transmission et cette juridiction doit rendre sa décision dans un délai maximum d'un mois.

Maintenant, il reste à déterminer si le délai en l'espèce est impératif ou simplement indicatif ?

Si dans leur ouvrage *Le Conseil d'État et la pratique du recours en annulation* les magistrats Oumar GAYE et Mamadou Seck DIOUF affirment, qu'il s'agit d'un délai fixé par la loi à titre simplement indicatif, le Professeur Ismaïla Madior FALL soutient dans son article précité la thèse selon laquelle le délai est impératif du fait de la formule utilisée par le législateur « doit rendre sa décision dans un délai maximum d'un mois ».

Quoi qu'il en soit, il importe de souligner que dans la pratique la Cour suprême dépasse ce délai et cela pourrait s'expliquer par les délais de mise en état prévus par la loi organique régissant ladite Cour.

Pour ce qui est de la non maîtrise des procédures de saisine, les statistiques couvrant la période de 1998 à 2001, révèlent que sur les 17 arrêts rendus par la juridiction administrative, les requérants ont eu seulement gain de cause à deux reprises, soit un taux de succès de 11,76 %.

D'abord, plus d'un quart des recours soit 29,41 % a été rejeté car les moyens évoqués ayant été jugés non fondés.

Ensuite, 17,64 % des recours ont été déclarés irrecevables, en raison de l'inexistence des moyens évoqués, ou parce que le requérant s'était déjà désisté de son recours ou enfin parce que la décision attaquée ne pouvait pas faire l'objet d'un déféré.

Enfin, dans plus du tiers de ses arrêts soit 35,29 %, le Conseil d'État a déchu les requérants de leurs recours pour n'avoir pas respecté les dispositions des articles 16 et 20 de la loi organique l'instituant.

Pour pallier ces insuffisances, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique a élaboré en mai 2015 à travers la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT), un programme de formation triennal au profit des chefs de circonscription administrative, leurs adjoints et le personnel cadre de la DGAT, pour le renforcement des capacités en marchés publics et contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

Après avoir présenté les dysfonctionnements notés dans la mise en œuvre du contrôle, il importe maintenant de formuler des recommandations dont la mise en œuvre pourrait participer à un meilleur exercice du contrôle.

C. Des recommandations pour un meilleur exercice du contrôle de légalité

Pour un meilleur exercice du contrôle de légalité, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- **Supprimer le contrôle a priori et mettre tous les actes sous le régime de l'article 243.**
- **Systématiser la délivrance d'accusé réception et d'arrêt d'approbation en élaborant un modèle type.**
- **Établir un rapport annuel sur le contrôle de légalité et le présenter devant l'Assemblée nationale.**
- **Éditer et vulgariser des outils didactiques adaptés aux réalités actuelles de la décentralisation.**
- **Relever le niveau du représentant de l'État (sous-préfet) par un retour aux dispositions de la loi n° 72 02 du 1^{er} février 1972.**

Sur ce point, l'article 9 la loi n°72 02 du 1^{er} février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale dispose que « l'arrondissement est administré par un fonctionnaire du corps des administrateurs civils nommé par décret et qui reçoit le titre de sous-préfet ».

L'article 15 de la même loi prévoit à titre transitoire et pour une période de cinq ans, que des fonctionnaires de la hiérarchie B pourront être nommés Sous-préfets.

Il importe de souligner que cette période transitoire qui a été accordée à l'autorité pour nommer comme Sous-préfet des fonctionnaires de la hiérarchie B est arrivée à terme depuis 1977.

Quoi qu'il en soit, il importe de reconnaître que le respect de cette obligation participe, à coup sûr, à l'amélioration du système de contrôle de légalité tel qu'institué au Sénégal.

- Créer au niveau central un pôle technique d'appui conseil aux représentants de l'État.

Le pôle technique aura un rôle de veille stratégique et d'alerte, un rôle de suivi et un rôle de consultation.

Toutefois, la seule création de ce pôle technique d'appui conseil aux représentants de l'État, ne suffit pas, car il faut, pour son opérationnalité, qu'il soit doté des moyens appropriés qui peuvent, du reste, être de divers ordres.

- Créer des services régionaux de la décentralisation.

La création de ces services régionaux permettra aux collectivités locales de recourir à l'expertise des agents qui y seront déployés.

Elle facilitera également l'élaboration du rapport annuel sur le contrôle de légalité.

D'ailleurs, dans un mémorandum de l'Association des Maires du Sénégal (AMS), figurait parmi les doléances, et en rang de priorité, la création de services régionaux de la décentralisation.

- Décentraliser les activités de la Cour suprême.

Le fait que la seule juridiction administrative, apte à prononcer l'annulation d'un acte d'une collectivité locale, soit logée à Dakar, constitue, selon certains acteurs, un frein à toute tentative d'ester en justice contre un acte d'une autorité locale présumée illégale.

C'est pourquoi, l'heure est venue au Sénégal de transférer le contentieux de la légalité des actes des collectivités locales aux tribunaux de grande instance.

En tout cas, au moment où le processus de décentralisation se révèle irréversible au Sénégal, il semble nécessaire de décentraliser cette juridiction pour la rendre plus accessibles en termes de proximité géographique comme le préconise le professeur Mayacine DIAGNE dans son ouvrage *Le droit des collectivités locales en Afrique : l'exemple du Sénégal*.

Pour ce faire, il faut envisager la modification la loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême pour que celle-ci ne soit plus la juridiction exclusivement compétente en matière de recours pour excès de pouvoir.

Conclusion

Pour conclure, nous rappelons que l'État et les collectivités locales ne sont pas des entités antagoniques mais constituent plutôt un seul bloc, de l'un dérivant les autres.

Dans le contexte républicain, l'État est le garant de la cohésion nationale, des libertés et de l'intérêt général, mais de plus en plus sa légitimité est tributaire de la qualité de son organisation, de la transparence et de l'impartialité de ses procédures de contrôle.

En procédant au contrôle de l'action des collectivités locales axé sur le primat de la légalité, le Sénégal s'est inscrit dans cette démarche.

Ainsi, même si beaucoup de dysfonctionnements pèsent encore sur la mise en œuvre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, il n'en demeure pas moins que l'acte III de la décentralisation a quand même permis d'engranger des avancées administratives et institutionnelles indéniables.

Dès lors, ces dysfonctionnements ne doivent nullement cacher les nombreux efforts faits pour assurer l'effectivité du contrôle de légalité.

Par ailleurs, les projets de réformes institutionnelles majeurs en cours tels que le Schéma directeur de Modernisation de l'Administration publique, la Loi d'Orientation de l'Administration territoriale, le Statut des fonctionnaires de l'Administration territoriale et la Charte de la déconcentration constituent des jalons qui pourraient contribuer à renforcer les responsabilités des collectivités locales.

Cependant, quelle que soit leur qualité rédactionnelle, les textes ne valent que par l'application qu'en font leurs acteurs.

En définitive, l'ambition de tous devrait être de faire prévaloir certes la concertation mais surtout l'esprit de responsabilité.

Je vous remercie de votre aimable attention.

