

« L'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises dans la Constitution du 22 janvier 2001 ».

Par Ibrahima DIALLO¹

Résumé : Cette étude se veut pour objectif de déterminer l'étendue de l'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises. Par le truchement de la constitutionnalisation du principe de la libre administration, l'autonomie locale est affirmée. Cependant, celle-ci reste limitée à cause des exigences du maintien de la forme unitaire de l'Etat et de l'insuffisance de ses garanties.

Mots clés : Autonomie – collectivités territoriales - Constitution

¹ Titulaire d'un master en droit public à l'Université Assane SECK de Ziguinchor. Actuellement étudiant à l'Université Grenoble Alpes

On apprend de la pensée d'un auteur célèbre que « *le passage de l'Etat de police à l'Etat de droit s'est réalisé dans des conditions violentes en France* »². Pour Carré de MALBERG « *l'Etat de droit, c'est un Etat qui, en même temps qu'il formule les prescriptions relatives à l'exercice de la puissance administrative, assure aux administrés, comme sanction de ses règles un pouvoir juridique d'agir devant une autorité juridictionnelle à l'effet d'obtenir l'annulation, la réformation ou en tous cas la non-application des actes administratifs enfreintes* »³. Il y a une consécration formelle des principes de l'Etat de droit dans la Constitution sénégalaise⁴.

La réalisation de l'Etat de droit nécessite un partage du pouvoir étatique. Les modalités de partage de ce pouvoir peuvent différer d'un Etat à un autre. Au-delà de cette diversité, il est possible de distinguer deux manières de diviser le pouvoir au sein de l'État⁵. Il s'agit essentiellement de la division horizontale et verticale du pouvoir. La division horizontale permet de distinguer plusieurs régimes politiques⁶. La division verticale du pouvoir concerne quant à elle la répartition de celui-ci entre l'État central et les collectivités qui le composent⁷. Les Constitutions des pays d'Afrique noire francophone consacrent ces deux modalités de division du pouvoir. La division verticale du pouvoir occupe une place de choix dans les Constitutions à la suite de l'adoption de Constitutions écrites influencée par le mouvement constitutionnaliste⁸. Le Sénégal n'est pas resté à la marge de cette tendance. La période des années 1990 correspondant à la démocratisation des Etats en Afrique⁹ fut déterminante quant à la consécration constitutionnelle aux côtés de l'État d'autres organes de décision notamment les collectivités territoriales. A ce titre, Michel VERPEAUX fait remarquer que « *cette dernière*

² Demba SY, *Droit administratif*, Dakar, l'harmattan, 2ème édition revue corrigée et augmentée, 2014, p.55.

L'auteur note « En effet, ce sont des idées défendues par les philosophes du XVIII^e siècle, combinées aux difficultés socio-économiques, qui ont entraîné une crise sociale, ayant donné naissance à la soumission de l'administration au droit ».

³ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 448-449.

⁴ Le préambule de la Constitution du 22 janvier 2001 consacre la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à la déclaration universelle des droits de l'homme. Le titre 2 de cette constitution fait un rappel des droits civils et politiques, économiques et sociaux. Le titre VIII définit les procédés et mécanismes de garanties de ces droits.

⁵ Louis FAVOREUX, André ROUX, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 21^{ème} édition 2019, p.411.

⁶ En partant de la théorie de la séparation des pouvoirs, la doctrine constitutionnelle et politique distingue le régime présidentiel à base de séparation rigide des pouvoirs et le régime parlementaire à séparation souple des pouvoirs. De l'application de ces deux régimes apparaîtront des régimes politiques mixtes notamment le régime semi-présidentiel, le régime semi-parlementaire,

⁷ Ibid.

⁸ La Constitution entendue comme une règle écrite, rigide et juridiquement obligatoire s'est dégagée en 1787 avec l'adoption de la constitution des États-Unis d'Amérique et de la constitution française de 1791.

⁹ Période correspondant à la transformation de l'environnement politique internationale marqué par la démocratisation des systèmes politiques en Afrique suite aux conférences nationales provoquées par le discours de la Baule

*a permis de prendre conscience de la dimension constitutionnelle des collectivités territoriales mesurant l'impact véritable de la constitutionnalisation des branches du droit »¹⁰. Pour le cas du Sénégal, il convient de retenir que le constituant a toujours consacré des dispositions relatives à l'organisation du pouvoir local. La Constitution de la deuxième République adoptée le 7 Mars 1963 reconnaissait dans son préambule les droits et libertés des collectivités territoriales¹¹. L'article 56 de cette Constitution prévoyait la détermination des principes fondamentaux de la libre administration par la loi¹². Le constituant sénégalais par le biais de la loi constitutionnelle n°94-55 du 13 juillet 1994¹³ portant révision de la constitution de 1963 inséra un titre IX réservé aux collectivités territoriales consacrant en son article 90 le statut constitutionnel des collectivités territoriales « *Les collectivités locales de la République sont la région, la commune et la communauté rurale* ». A travers cette réforme constitutionnelle, le constituant sénégalais accordait plus de garanties au statut des collectivités territoriales en raison de la lourdeur de la procédure en cas d'éventuels projets de suppression d'une catégorie de collectivité territoriale¹⁴. Par la suite, la Constitution du 22 janvier 2001¹⁵ s'est inscrite dans le même ordre d'idées que la Constitution de 1963 tout en y apportant des changements¹⁶. Ces changements se résument en l'abandon du statut constitutionnel des collectivités territoriales au profit d'une création législative mais aussi de la consécration des principes de la gouvernance locale¹⁷. Ces changements seront repris dans la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016 en son article 102 qui consacra en autres la participation des collectivités territoriales à la politique de l'État et la reconnaissance de la déconcentration¹⁸.*

Au regard de ce qui précède, le principe de la libre administration est consacrée à l'article 102 de la Constitution du 22 janvier 2001 en ces termes « *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*

¹⁰ Michel VERPEAUX, « *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales* », Cahiers du Conseil constitutionnel, Mai 2002, p.1.

¹¹ Loi n° 63-22 du 7 mars 1963 portant révision de la Constitution de la République du Sénégal ; Voir en ce sens Ismaila Madior FALL « *Les constituons du Sénégal de 1959 à 2007* » CREDILA, 2007.

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

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

¹⁴ Ibrahima DIALLO, *La constitutionnalisation du principe de la libre administration des collectivités territoriales sénégalais*, Mémoire de master , Université Assane SECK de Ziguinchor, Novembre 2021, p.2

¹⁵ Loi constitutionnelle n°2001-03 du 22 janvier 2001 , JORS numéro spécial 5936 du janvier 2001, p.27

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

générale de l'État ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi. La mise en œuvre de la décentralisation est accompagnée par la déconcentration qui est la règle générale de répartition des compétences et des moyens entre les administrations civiles de l'État ». Ce faisant, la trame de notre étude consiste à appréhender l'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises à la lumière de la Constitution du 22 janvier 2001. Cette autonomie tire son fondement de la consécration constitutionnelle de la libre administration.

La libre administration a donné lieu à plusieurs réflexions autour de sa signification. Considérée comme « *introuvable dans la doctrine française* »¹⁹ avant d'apparaître pour la première fois dans la constitution du 27 octobre 1946²⁰. Le constituant français réaffirma ce principe dans la Constitution du 28 septembre 1958 aux articles 34 et 72. En effet, le sens de l'expression « libre administration » ne semble pas facile à concevoir, parce que l'expression elle-même paraît contradictoire selon BACUYANNIS²¹. Elle est constituée de deux mots dont le premier « libre » désigne une situation se définissant comme contraire à la soumission, tandis que le second « administration », entre autres, se caractérise par sa soumission aux règles établies par l'assemblée nationale, le principe de légalité²². BACUYANNIS dans sa thèse consacrée à ce principe conçoit la libre administration comme « *l'affirmation constitutionnelle selon laquelle les communautés humaines qui sont définies par leur rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale ont vocation à maîtriser tout ce qui concerne leur propre vie* »²³. Pour les professeurs Jean-Bernard AUBY et Jean-François AUBY, la libre administration « *est le fait de disposer d'organes indépendants et de ne pas être*

¹⁹ Michel Troper, « Libre Administration et Théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in Jacques Moreau et Gilles Darcy (sous direction de), La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation, p. 57 ; Voir aussi, Préface de Louis Favoreu, in Constantinos Bacoyannis, Le Principe de Libre Administration des Collectivités Territoriales, Thèse Aix - Marseille, 1989, Collection Droit Public Positif, PUAM, 1993.

²⁰ Louis Favoreu, « Libre administration et principes constitutionnels » in Jacques Moreau – Gilles Darcy (sous – direction de), La libre administration des collectivités locales, op. cit., p. 63.

²¹ BACUYANNIS, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, ECONOMICA, 1993, p.75.

²² Ibrahima DIALLO, *Droit des collectivités locales*, L'harmattan, 2007, p.57.

²³ BACUYANNIS, *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales*, op.cit., p.130

soumis à une tutelle dans le cadre de laquelle les actes que l'on émet puissent être privés d'effets ou modifiés par une autorité supérieure »²⁴.

A notre sens, la libre administration est l'affirmation constitutionnelle selon laquelle il est reconnu aux entités juridiquement distinctes de l'État, notamment les collectivités territoriales, le droit et les moyens de gérer librement les affaires qui relèvent de leurs compétences par des organes démocratiquement élus. De plus, dans la plupart des Etats d'Afrique francophone en général et au Sénégal en particulier, la libre administration et l'autonomie sont des concepts synonymes. En effet, c'est sous la forme du principe de la libre administration que l'autonomie trouve sa garantie constitutionnelle. Une frange importante de la doctrine ne laisse peu de doute quant à la coïncidence des deux notions. Déjà en 1984, Michel TROPER concluait « *qu'il n'y a pas de concept constitutionnel, de libre administration ou pas de référence en dehors des normes d'application, du droit positif. La libre administration serait donc (...) une force d'autonomie* »²⁵ ; « *une liberté de locale* »²⁶ chez BACCOYANNIS. Pour Loïc PHILLIP, « *l'autonomie financière s'avère indissociable de la libre administration* »²⁷. Quant à Christine BERTHON, « *l'indivisibilité de la république, consacrée par l'article 2 de la Constitution, implique que la libre administration signifie autonomie* »²⁸. Le conseil d'Etat français dans l'arrêt Commune de Venelles a élevé la libre administration au rang de liberté fondamentale²⁹

La Constitution française de 1958 employait indifféremment la notion de collectivité locale avec celle de collectivité territoriale³⁰. Le conseil constitutionnel français dans sa décision du 25 février 1982³¹ a retenu l'emploi indifférent de collectivité locale ou de collectivité territoriale est désormais toléré et accepté. Cependant, la révision constitutionnelle du 28 Mars 2003 mettra

²⁴ Jean- François AUBY et Jean- Bernard AUBY, *Droit des collectivités locales*, Paris, Thémis Droit, PUF, 2008, p.74

²⁵ Michel Troper, « La libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in *La libre Administration des Collectivités Locales. Réflexion sur la libre administration*, p.62

²⁶ Constantinos Bacoyannis, *Le Principe Constitutionnel de la Libre Administration des Collectivités Locales*, op.cit, p.130.

²⁷ Loïc Philip, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* n° 12/2002, p. 96.

²⁸ Christine Berthon, « Décentralisation et Conseil constitutionnel », *La Documentation Française, Collection Les Notices*, 1996, pp. 17 et 19.

²⁹ « La libre administration des collectivités territoriales est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière », Lire CE, 18 juin 2001, Commune de Venelle / Morbelli, GAJA, 17^e édition, p.785

³⁰ La consécration de la notion de collectivité locale à l'article 34 de la constitution française de 1958 et celle de collectivité territoriale à l'article 72

³¹ CC français , déci.n°82-137 DC du 25 février 1982 JO du 3 Mars 1982 , p.759 Loi relative aux droits et libertés des départements et des régions

fin à cette indifférenciation avec la consécration de la notion de collectivité territoriale. Au Sénégal, l'exposé des motifs de la loi n°2018-15 du 8 juin 2018 prescrit le remplacement de la notion « collectivité locale » par « collectivité territoriale » dans tous les actes législatifs et réglementaires. Du point de vue juridique, la distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale a perdu de sa pertinence puisque les textes consacrent la notion de collectivité territoriale³². Avec la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales³³, la commune et le département sont les deux ordres de collectivités territoriales.

Dans cette étude, l'accent sera mis sur l'autonomie découlant de la consécration constitutionnelle de la libre administration. Pour y arriver, des réponses seront apportées à certaines interrogations majeures. L'inscription constitutionnelle de la libre administration garantit-elle une autonomie réelle aux collectivités territoriales sénégalaises ? L'affirmation constitutionnelle de la libre administration garantit-elle sa protection ? Le dispositif institutionnel et financier prévu est-il opérationnel ? Ces questions intéressantes les unes des autres se ramènent à une question centrale de savoir : Quelle est l'étendue de l'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises découlant de l'inscription constitutionnelle de la libre administration dans la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 ?

Cette étude regorge de deux intérêts majeurs. Premièrement, force est de constater l'abondance de travaux consacrés à la décentralisation au Sénégal. Cependant, les études sur les rapports dialectiques entre Constitution et décentralisation demeurent embryonnaires. Il est noté l'existence de quelques travaux consacrés à ce domaine. Il en est ainsi de « la libre administration des collectivités locales au Sénégal »³⁴ d'Abdourahmane DIOKHANE, « histoire d'une rencontre entre nouvelle Constitution et décentralisation territoriale »³⁵ de Mayacine DIAGNE, « droit d'amendement des députés et principe de libre administration »³⁶ de Moussa ZAKI. Ces études précitées à travers des approches différentes ont le mérite de nous éclairer sur ce qu'est le principe de la libre administration des collectivités territoriales au Sénégal. Cependant, il convient de remarquer que ces études n'ont pas épuisé cette thématique

³² Ibrahima DIALLO, *La constitutionnalisation du principe de la libre administration des collectivités territoriales sénégalaises*, op.cit., p.8.

³³ Loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales modifiée par la loi n°2021-38 du 03 Décembre 2021.

³⁴ Abdourahmane DIOKHANE, « Le principe de libre administration des collectivités locales », Dakar, CREDILA, 1998

³⁵ Mayacine DIAGNE, « Histoire d'une rencontre : nouvelle constitution et décentralisation territoriale », Dakar, CREDILA, 2007

³⁶ Moussa ZAKI, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités territoriales : observations sous décision 4/C /2001 du conseil constitutionnel sénégalais du 11 Décembre 2001 », www.afrilex.u-bordeau4.fr

qui à notre sens semble être délaissée par la doctrine sénégalaise comme si ce domaine a été complètement balisé. C'est ce qui nous a servi de prétexte pour mener cette étude en ce sens. De fait, la présente étude cherche à analyser la dialectique entre la constitution et la libre administration après son inscription constitutionnelle.

Le dernier intérêt d'une telle étude réside sur le débat existant relativement à la nature juridique de la libre administration même si certains auteurs considèrent que ce débat est clos à la suite de l'arrêt commune de Venelle rendu en 2001 par le conseil d'État qui a érigé la libre administration au rang de liberté fondamentale. Au Sénégal, nous pensons que ce débat conserve toute sa pertinence. En effet, la nature juridique de cette liberté se pose avec acuité sur la question de savoir si la libre administration peut être considérée comme une liberté fondamentale dont les collectivités territoriales sénégalaises pourraient se prévaloir devant le juge des référés en le saisissant pour un référé liberté au regard de l'article 85 de la loi n°2017-09 du 17 janvier 2017 relative à la cour suprême. Il convient de dire que la jurisprudence du juge constitutionnel et celle du juge administratif en l'état actuel, au Sénégal, n'a pas permis de lever ce flou. De plus, la doctrine sénégalaise reste muette sur la question en raison de l'inexistence d'un débat en la matière. A notre sens, la libre administration constitue une liberté fondamentale.

La réponse à la problématique posée plus haut nous conduit à adopter une démarche méthodologique bien définie. En effet, étudier le droit en général et réfléchir sur un phénomène juridique en particulier exige généralement de la part de celui qui s'y livre une rigueur, un relativisme voire une distance épistémologique nécessaire pour mieux cerner l'objet d'étude mais aussi et surtout l'utilisation d'une technique ou une méthodologie juridique³⁷. En ce sens, nous adopterons la méthode normativo-systémique en portant la réflexion sur les dispositions constitutionnelles, législatives et la jurisprudence constitutionnelle. Une méthode comparative sera utilisée pour corroborer nos propos en nous référant au système juridique français au regard de l'avancée de sa décentralisation mais aussi de certains pays d'Afrique noire francophone.

Sous le bénéfice de toutes ces observations, il apparaît clairement à la lecture de la constitution, **une affirmation de l'autonomie locale (I) assortie de limites (II).**

³⁷ Abraham Hervé DIOMPY, Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique. Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 19 janvier 2017, p.63

D) Une autonomie locale affirmée

L'État, étant personne morale, ne peut par conséquent exister comme telle qu'en vertu d'un statut³⁸. Le statut de l'État, c'est la Constitution³⁹. Etant donné que les règles constitutionnelles sont établies pour réglementer principalement les bases organisationnelles de l'État et la fonction des organes étatiques, et que les collectivités décentralisées constituent des organes territoriaux, il est normal que l'organisation et le fonctionnement de ces dernières soient prévus par cette dernière⁴⁰.

A la lumière de ces constats, la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 s'inscrit totalement dans cette dynamique de constitutionnalisation des règles relatives aux collectivités territoriales. En effet, la libre administration des collectivités territoriales est inscrite à l'article 102 de cette Constitution. Par la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016, la libre administration a été renforcée à travers la constitutionnalisation des principes de la gouvernance locale et de la déconcentration. L'imprécision de l'article 102 nécessite le recours à la jurisprudence constitutionnelle pour la détermination du contenu attaché à l'autonomie locale.

Ibrahima DIALLO note, en ce sens, que par-delà la Constitution, c'est donc au juge constitutionnel qui va devoir déterminer le contenu de la libre administration et tracer les limites assignées à l'intervention du législateur qui, compétent pour mettre en œuvre cette liberté, ne saurait la remettre en cause⁴¹. A ce titre, le juge constitutionnel sénégalais a précisé au considérant 8 de sa décision du 25 Avril 2019 que le principe de la libre administration a pour objet d'interdire au pouvoir législatif de porter atteinte à la règle de l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle des collectivités territoriales⁴². À travers cette jurisprudence, il apparaît clairement que **l'autonomie a une double dimension (A).**

³⁸ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22^e éd., Août 2005, p.22.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Panayotis POULIS, *Droit constitutionnel et institutions helléniques*, Paris, L'harmattan, 2008, p.83.

⁴¹ Ibrahima DIALLO, *Droit des collectivités locales au Sénégal*, L'harmattan, p.55

⁴² Conseil constitutionnel sénégalais, déc. n°1/C/19 du 25 Avril 2019, décision consultable sur <https://conseilconstitutionnel.sn> En l'espèce L'entente des communautés d'agglomération de Dakar-Communauté d'agglomération de Rufisque (CADAK-CAR) avait saisi la cour suprême d'un recours en annulation dirigé contre le décret n°2015-1703 du 26 Octobre 2015 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains de la région de Dakar à l'unité de coordination de la gestion des déchets solides du ministère de la gouvernance locale, du développement et de l'aménagement du territoire. En cours d'instance, l'entente CADAK-CAR souleva une question incidente relative à l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 119 CGCT en ce qu'il serait contraire aux articles 67 et 102 de la constitution

De plus, la lecture de l'article 67 de la Constitution sénégalaise et de la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 réaffirmant la libre administration en son titre premier montre une **structuration de l'autonomie autour de garanties dans sa mise en œuvre (B).**

A) Une autonomie double

Le juge constitutionnel sénégalais dans sa décision du 25 Avril 2019 a affirmé sans ambages que la libre administration interdit au législateur de porter atteinte à la règle de l'autonomie institutionnelle (1) et fonctionnelle des collectivités territoriales (2).

1) L'autonomie institutionnelle

L'autonomie institutionnelle permet aux collectivités territoriales d'avoir leurs propres organes gérant les affaires locales par l'intermédiaire d'autorités élues au suffrage universel direct. L'article 102 de la Constitution dispose que « *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* ».

L'autonomie institutionnelle a des implications sur le plan politique et juridique d'une part et instaure un système de représentation au niveau local d'autre part. L'élection des élus locaux est de nature politique dans la mesure où le suffrage obéit aux mêmes règles que les élections présidentielles ou législatives. Il en est ainsi de la règle relative à l'égalité des citoyens posée par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme de 1789 réaffirmée par le préambule de la constitution du Sénégal. L'article 67 de la Constitution détermine les droits civiques et les garanties fondamentales à l'exercice des libertés publiques s'appliquent à ces élections. Le législateur ordinaire consacre les modalités d'exercice du droit de suffrage pour les citoyens. L'article 26 de la loi n°2021-35 du 12 juillet 2021⁴³ portant code électoral précise que « *sont électeurs les citoyens jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucune incapacité prévue par la loi* ». De plus, les étrangers naturalisés sénégalais n'ayant conservé aucune autre nationalité et les étrangers ayant acquis la nationalité par mariage sont électeurs renseigne cette même disposition. La loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 a innové en ce qui concerne l'élection des autorités de l'exécutif local notamment le Maire et le président de conseil départemental en prévoyant leur élection au suffrage universel direct. En effet, les articles 230 et 265 prévoient respectivement que le candidat tête de liste au scrutin majoritaire

⁴³ Loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant code électoral modifiée par la loi n°2022-15 du 03 Mai 2022

est élu Maire ou président du conseil départemental si sa liste obtient le plus grand nombre de suffrages à l'issue du vote.

Sur le plan juridique, l'exigence de conseils élus posée par l'article 102 de la Constitution a une double implication. En premier lieu, elle permet à la collectivité territoriale d'avoir une existence propre. Ainsi, la collectivité ne relèvera pas de l'administration centrale. Enfin, l'exigence de conseils élus fait que les autorités locales de la collectivité ne peuvent être nommées.

Le constituant sénégalais en consacrant cette élection des assemblées locales semble appliquer un système représentatif aux organes locaux. Ces organes collégiaux sont composés d'un organe délibérant et d'un organe exécutif tant pour le département que pour la commune conformément aux articles 20 et 92 du code général des collectivités territoriales. Ils représentent la population locale dans les instances de décision. Ils n'agissent que dans les intérêts de cette population.

L'autonomie institutionnelle serait lettre morte sans l'autonomie fonctionnelle.

2) L'autonomie fonctionnelle

La capacité réelle de décision dans la gestion des affaires implique, une reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire par rapport au trait individuel des affaires locales⁴⁴ dans la limite des règles juridiques auxquelles ces collectivités doivent obéir⁴⁵. En effet, les collectivités territoriales doivent être dotées « *d'attributions effectives* »⁴⁶ selon le conseil constitutionnel français. L'autonomie fonctionnelle permet concrètement aux collectivités territoriales d'avoir une capacité réelle de décision dans la gestion des affaires locales et d'un champ large de compétences pour préserver leur liberté d'action.

La capacité réelle de décision dans la gestion des affaires locales permet aux collectivités territoriales sénégalaises de prendre des actes, de recruter et de gérer leurs agents et d'instaurer le respect du principe de non tutelle et surtout exercer des compétences. D'abord, les actes sont constitués des actes unilatéraux et bilatéraux. Les premiers sont de nature réglementaire

⁴⁴ Jean-François BRISSON, « La réforme du système aéroportuaire : bilan et perspective. La décentralisation aéroportuaire », Université de Perpignan Via Domitia, 18 juin 2009, p.1153.

⁴⁵ Zérari FATHI, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », <https://doi.org/10.4000/add.1306>.

⁴⁶ CC français, déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985, JO du 8 Août 1985, p.9125 ; CC français, déc. n° 87-241 DC du 19 janv. 1988, JO du 19 janvier 1988, p.1025.

notamment les délibérations des assemblées⁴⁷, les actes pris dans l'exercice du pouvoir réglementaire local⁴⁸ et ceux relatifs à la fonction publique territoriale. Pour les seconds, l'article 14 du code général des collectivités territoriales les autorités locales peuvent recourir à des actes bilatéraux tels les marchés publics, les délégations de service public, aux partenariats public-privé. La liberté de décision pour le recrutement de fonctionnaires territoriaux est garantie, théoriquement, par la loi n°2011-08 du 30 Mars 2011 adoptée avec ses 23 décrets d'application. Dans la réalité, il est noté une absence de mise en œuvre de cette loi. Concernant le principe de non tutelle, il traduit dans une certaine mesure une indépendance entre les collectivités. L'article 15 du code général des collectivités territoriales précise « *Les collectivités territoriales sont d'égale dignité. Aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre* ». C'est dire que les organes d'une collectivité ne doivent pas dépendre d'une autre collectivité devant dicter la ligne de conduite à tenir. En France, ce principe est invocable à travers la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité⁴⁹. Le juge constitutionnel français a exigé le respect de ce principe dans ses décisions du 9 décembre 2010⁵⁰ et 11 juillet 2014⁵¹.

L'autonomie fonctionnelle implique l'exercice de compétences par les collectivités territoriales. Le législateur sénégalais en considérant les « *collectivités territoriales comme majeures* » avait par la loi n°96-07 du 22 Mars 1996 transféré neuf domaines de compétences⁵², institué un contrôle de légalité des actes locaux et érigé la région en collectivité territoriale. La loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013 abrogeant et remplaçant la loi n°96-06 du 22 Mars 1996 a maintenu ces neuf domaines de compétences. Les collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs attributions bénéficient de compétences énumérées par la loi d'une part et d'une clause générale de compétence d'autre part.

S'agissant des compétences énumérées par la loi, il y'a des compétences propres aux collectivités et des compétences partagées. L'article 81 du code général des collectivités territoriales énumère 18 compétences exercées par la commune et l'article 169 de préciser les compétences de la ville. Les compétences propres du département sont listées par l'article 27

⁴⁷ Lire les articles 27 et 81 du code général des collectivités territoriales respectivement pour le département et la commune

⁴⁸ Lire les articles 118, 119 et 121 du code général des collectivités territoriales

⁴⁹ CC français, déc. n°2016-589 QPC, Association des maires de Guyane et autres, 21 oct. 2016, JO n°0248 du 23 octobre 2016, texte n°36

⁵⁰ CC français, déc. n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, JO n°0292 du 17 décembre 2010, texte n°2

⁵¹ CC français, déc. n°2001-454 DC du 11 juillet 2014.

⁵² Environnement et gestion des ressources naturelles ; santé-population et action sociale-Jeunesse, sports et loisirs culture-éducation-planification-aménagement du territoire

du code général des collectivités territoriales (CGCT). Pour les compétences partagées, le législateur distingue celles qui sont partagées entre les collectivités territoriales et les compétences que ces dernières partagent avec l'Etat. Les neuf domaines de compétences constituent un champ commun d'intervention pour la commune et le département. Cependant, le législateur sénégalais a segmenté ce champ de compétences. Il en est ainsi dans le domaine de l'environnement conformément à l'article 304. L'article 306 du CGCT fait de même dans le domaine de la santé, la population et l'action sociale. Dans le domaine de l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et la formation professionnelle, l'article 312 prévoit les compétences du département. Il s'agit entre autres de l'équipement, la construction de lycées. La commune reçoit les compétences prévues par l'article 313 notamment la construction et l'équipement des écoles élémentaires, des préscolaires, les écoles communautaires de base et les écoles franco-arabe.

Le partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'explique par le souci d'une administration harmonieuse du territoire. A cet effet, il y a des compétences partagées de façon facultative soit de façon obligatoire. Pris en ce sens, l'article 278 du CGCT pose le principe du concours de l'Etat. Ce partage de compétences entre ces deux niveaux est visible dans la gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, domaine public et domaine national⁵³. À côté de ces compétences énumérées par la loi, les collectivités territoriales exercent dans le cadre de la libre administration des attributions effectives en ayant aussi recours à la clause générale de compétence. En effet, la clause générale de compétence trouve son fondement dans une vieille formule de l'article 61 de la loi française du 5 Avril 1884 selon laquelle « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Le législateur sénégalais réitéra cette formule à travers l'article 81 pour ce qui est des communes et à l'article 27 CGCT pour le département. Babacar SARR considère que « *le principe de libre administration s'exprime constitutionnellement par la clause générale de compétence dont est dotée chaque échelon de la collectivité locale, tandis que les compétences déterminées par la loi sont la composante législative de la libre administration* »⁵⁴. A notre sens, la clause générale de compétence permet à une collectivité notamment l'organe délibérant de la commune ou du département d'intervenir dans tout domaine présentant un intérêt public local alors qu'aucun texte particulier ne leur a confié la compétence en cause et à la condition de ne pas empiéter sur

⁵³ Voir ce sens les articles 245, 300 alinéa 2, et 293 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁴ Babacar SARR, « La réforme de la décentralisation territoriale au Sénégal », CREDILA, Volume 2, Décembre 2015, p.24.

les attributions de l'État ou d'une autre collectivité publique. En France, la suppression de la clause générale de compétence⁵⁵ a donné naissance à un débat doctrinal⁵⁶.

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

L'autonomie locale affirmée dans une double dimension est accompagnée de garanties nécessaires dans sa mise en œuvre.

⁵⁵ La clause générale de compétence des départements et des régions a été supprimée pour une première fois par la loi n°2010-1563 du 16 Décembre 2010. L'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoyait de supprimer, à compter du 1er janvier 2015, la clause de compétence générale des départements et des régions.

Rétablie par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014. Aux termes de cette loi, l'article L. 3211-1 du CGCT disposait : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. / Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi. / Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

Supprimée à nouveau par l'article 94 loi n°2015-991 du 7 Août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁵⁶ Pour l'école défendant la thèse de consubstantialité entre la libre administration et la clause générale de compétence, il n'est pas possible de parler de libre administration sans clause générale de compétence. Pour eux, le principe de libre administration n'est vérifié ou effectif que si chaque collectivité territoriale bénéficie d'une clause générale de compétence. En sens inverse, l'autre école considère que la clause générale de compétence est distincte du principe de libre administration.

B) Une autonomie structurée de garanties

Les garanties de l'autonomie locale résident notamment dans la consécration de la compétence de principe du législateur (1), des moyens attribués et sa protection juridictionnelle (2).

1) La compétence de principe du législateur

L'article 67 de la Constitution⁵⁷ dispose « *La loi détermine les règles concernant (...) les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». A travers cette disposition, il apparaît clairement la compétence du législateur pour déterminer l'organisation de l'action des collectivités territoriales tout en respectant leur libre administration. A cet effet, le législateur détermine l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales d'une part. D'autre part, il détermine les ressources et les compétences.

Pour connaître les domaines qui sont fixés par la loi, un examen minutieux du CGCT réaffirmant le principe de la libre administration notamment au livre premier régissant le cadre organisationnel et fonctionnel est indispensable. En effet, la lecture du chapitre II de ce code renseigne sur les domaines fixés par la loi. Le législateur sénégalais détermine la composition des organes des collectivités territoriales. Il en est ainsi pour le département dont les organes sont constitués de l'organe délibérant et de l'organe exécutif conformément aux articles 31 à 34 CGCT. L'organe délibérant de la commune est composé de conseillères et de conseillers municipaux conformément à l'article 92 CGCT. L'organe exécutif, pour sa part, est composé du Maire et de ses adjoints. Le législateur soumet aux collectivités territoriales s'administrant librement au respect des règles de la comptabilité publique dans la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget local comme l'indique l'article 10 CGCT. En effet, la préparation du budget local fait intervenir conformément à l'article 191 CGCT deux ordonnateurs principaux que sont le Maire pour la commune et le président du conseil départemental pour le département. La jurisprudence reconnaît que les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir d'auto-organisation⁵⁸. En outre, l'article 67 de la Constitution renseigne que c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Cette disposition s'applique à la fiscalité de l'État et à celle des collectivités territoriales. L'analyse approfondie de cette disposition nous

⁵⁷ Art.67 de la Constitution du 22 janvier 2001 modifiée par la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 Avril 2016.

⁵⁸ CC français, décision du 2 Juillet 2010 dite Commune de Dunkerque

permet d'avancer que les collectivités territoriales disposent de ressources. Ces ressources sont essentiellement des impôts locaux ainsi que les fonds de dotation et d'équipement.

Les moyens attribués ainsi la protection juridictionnelle ne sont pas en reste.

2) Les moyens attribués et la protection juridictionnelle de l'autonomie

Au regard de la loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013, les collectivités territoriales s'administrant librement disposent de moyens juridiques et humains. Aux titres des moyens juridiques, les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire, la voie contractuelle et la coopération entre autres.

En ce qui concerne, le pouvoir réglementaire local, l'exégèse de l'article 102 de la Constitution montre que ce pouvoir n'a pas été consacré de façon explicite dans la constitution mais ce dernier a une assise constitutionnelle implicite. En effet, la constitutionnalisation de la liberté d'administration locale reconnaît une réserve d'action aux collectivités territoriales⁵⁹. Le principe de la libre administration débouche logiquement sur la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local⁶⁰. Il est un moyen essentiel de la libre administration puisqu'on ne peut s'administrer qu'en édictant des actes d'administration. Pour Michel VERPEAUX, « *le pouvoir réglementaire demeure le pouvoir d'une autorité qui n'est ni une assemblée législative, ni une juridiction, de prendre des actes à caractère général et impersonnel c'est-à-dire contenant des normes modifiant l'état du droit existant* »⁶¹. La mise en œuvre de ce pouvoir conduit à soutenir que le pouvoir réglementaire local consiste à une « concrétisation-application de la loi »⁶². Le pouvoir réglementaire local n'a pour vocation que mettre en application les prérogatives reconnues aux collectivités territoriales. Ce pouvoir s'inscrit nécessairement en application de la loi dans la mesure où ce dernier permet aux collectivités territoriales de prendre des actes d'administration. Au niveau local, le pouvoir réglementaire se matérialise par des délibérations et des arrêtés. Les délibérations sont considérées par Bertrand FAURE comme « *la traduction par excellence du pouvoir réglementaire* »⁶³. Pour ce même auteur « les arrêtés sont des « actes complémentaires (...) ayant un caractère dérivé et conditionné »⁶⁴. Les autorités locales peuvent

⁵⁹ J. BENOIT, « La liberté d'administration locale », RFDA, 2002, pp1065-1078

⁶⁰ Guillaume PROTIERE, *La puissance territoriale. Contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, op.cit., p29

⁶¹ Michel VERPEAUX, « La naissance du pouvoir réglementaire », PUF., 1991, p 4

⁶² Xavier MAGNON, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : Nouveaux bilan après la décision du conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la corse », p.2

⁶³ Bertrand FAURE, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », Paris, LGDJ, Coll. BDP, tome 200, 1998, p.80

⁶⁴ Bertrand FAURE, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales », op.cit., p.80.

également élaborés des règlements en matière de police municipale. Le pouvoir de police municipale est exercé au niveau local par le Maire comme l'attestent les articles 118, 119 et 121 du CGCT. Le président du conseil départemental exerce un pouvoir de police résiduel notamment pour la gestion du domaine du département⁶⁵. De plus, les autorités locales exercent leur pouvoir réglementaire en édictant des actes relatifs à l'aménagement du foncier, l'utilisation des sols, la gestion des espaces et la gestion du personnel local.

Les collectivités territoriales disposent du mécanisme de la coopération. Il s'agit de la coopération interne et internationale. Pour la coopération interne, l'article 16 CGCT dispose que: « *Les collectivités territoriales peuvent entreprendre, suivant des modalités fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec l'État ou toute autre structure appropriée en vue de la promotion et de la coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques* ». La mise en œuvre de la coopération interne à travers le règlement n'est pas exempte de critiques. La coopération étant un des attributs de la libre administration ne saurait être mise en œuvre par le règlement. Le législateur en consacrant que cette mise en œuvre relève du règlement porte atteinte au principe de la libre administration. Cette atteinte est d'autant plus notoire dans la mesure où l'article 67 précise que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration et sans l'ombre d'un doute, la coopération peut être rangée au rang de ces principes fondamentaux. Le renvoi par la loi au règlement pour la fixation des modalités de mise en œuvre de la coopération interne constitue une incompétence négative du législateur. Sous l'empire de la loi de 1996, la loi fixait elle-même les modalités de la coopération interne à travers les ententes interrégionales (ex articles 71, 72 et 73), les regroupements mixtes (ex articles 74 et 75), les ententes intercommunales (ex article 179), les communautés urbaines (ex articles 181 à 190) et les groupements d'intérêt communautaires.

La coopération internationale, quant à elle, est consacrée à l'article 19 CGCT permettant aux collectivités territoriales d'entreprendre des actions de coopération avec des collectivités étrangères ou des organismes internationaux publics ou privés de développement. Donc la commune et le département peuvent passer des conventions de coopération internationale. L'article 29 du CGCT consacre cette possibilité pour le département

Au Sénégal, le conseil constitutionnel sénégalais demeure l'organe désigné pour la protection du principe de la libre administration en raison de sa valeur constitutionnelle. Ce conseil a été institué par la loi organique n°92-23 du 30 Mai 1992 lui donnant compétence pour vérifier la

⁶⁵ Article 34 de la loi n°2013-10 du 28 janvier 2013 portant code général des collectivités locales

conformité des lois et des traités à la constitution. La loi organique citée ci-dessus a été abrogée par la loi organique n°2016-23 du 14 juillet 2016 suite à la révision de la Constitution par la loi constitutionnelle n°2016- 10 du 05 avril 2016. L'article 92 de la Constitution prévoit notamment que « *le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité (...) des lois et des engagements internationaux, (...) ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'appel ou suprême* ».

Pour rappel depuis la création du conseil constitutionnel en 1992, cette juridiction n'a rendu que 2 décisions où la violation du principe de la libre administration a été invoquée. Il en est ainsi des décisions n°4/C /2001 du 11 Décembre 2001 et n°1/C/2019 du 25 Avril 2019. Dans la décision n°4/C/2001 , le juge estime que la loi n°09 /2001 du 21 Novembre 2001 amendée par le député Moussa SY instituant à titre transitoire des délégations spéciales pour la gestion des conseils régionaux, municipaux et ruraux jusqu'aux prochaines élections locales fixées au 12 Mai 2002 en lieu et place des conseils élus ne viole pas les dispositions constitutionnelles de l'article 102. Commentant cette décision , Moussa ZAKI note « *que le conseil en adoptant une interprétation littérale de l'article 102 a dilué la consistance d'une question essentielle et permis que soit justement porté atteinte au principe de libre administration* »⁶⁶. Pour cet auteur, la question dans cette affaire était simple : la substitution, par arrêté du ministre chargé des collectivités locales de délégations spéciales aux représentants élus de l'ensemble des collectivités territoriales sénégalaises pour une période de six mois en raison du report des consultations électorales, constitue-t-elle une violation de l'article 102 de la Constitution⁶⁷. Dans cette décision comme l'a relevé Moussa ZAKI, le conseil n'aurait pas protégé la libre administration. Au lieu des délégations spéciales, la prorogation des mandats respecterait plus l'autonomie des collectivités territoriales.

La décision n°1/C/2019 du 25 Avril 2019 est assez symptomatique et révélatrice du manque de protection de l'autonomie locale. Le conseil constitutionnel saisit, dans une autre affaire, par la cour suprême d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée par des requérants tendant à faire juger contraire à la Constitution l'article 119 du CGCT fixant que les modalités de mise en œuvre des missions relatives au nettoyage et à la salubrité dans les collectivités locales de la région circonscription administrative abritant la capitale sont déterminées, en tant que de besoin, par les dispositions particulières fixées par décret. Selon les requérants, cette disposition

⁶⁶ Moussa ZAKI, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités locales : observations sous décision n°4/C/2001 du 11 Décembre 2001 », www.afrilex.u-bordeau4.fr

⁶⁷ Ibid.

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

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

Grosso modo, au Sénégal, la protection du principe de la libre administration des collectivités territoriales par le juge constitutionnel demeure marginale. Si nous nous en tenons à la date de la constitutionnalisation du principe de libre administration jusqu'à maintenant, le bilan loin d'être définitif peut être analysé doublement. En premier lieu, la jurisprudence afférente à la protection de la libre administration au Sénégal est décevante du point de vue quantitatif. En effet, le conseil constitutionnel sénégalais n'a rendu que trois décisions si l'on intègre la décision n°4/C/95 du 28 septembre 1995⁶⁸. En deuxième lieu, la protection de la libre administration par le juge constitutionnel est décevante en termes qualitatif. L'examen des quelques décisions rendues par ce juge en ce sens sont en défaveur du droit des collectivités territoriales dans la mesure où le juge constitutionnel se borne à déclarer conforme les

⁶⁸ Le législateur à travers la loi n°95-21 du 23 Août 1995 avait prorogé le mandat des conseils municipaux et des conseils ruraux. Suite à cette prorogation, le conseil constitutionnel fut saisi par un groupe de 17 députés du parti démocratique sénégalais aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité de la loi n°95-21 votée le 23 Août 1995. Le conseil se prononça en faveur de la constitutionnalité de la loi prorogeant le mandat des conseillers municipaux et ruraux dans sa décision n°4/C/95 du 28 septembre 1995

dispositions litigieuses à la Constitution notamment aux articles 102 et 67. Les décisions n°4/C/2001 et n°1/C/2019 attestent cet état de fait. Il nous semble que dans ces deux décisions, le juge n'aurait pas protégé le principe de la libre administration en déclarant conforme à la constitution des dispositions qui à notre niveau semble être plus proche de l'inconstitutionnalité que de la constitutionnalité.

L'autonomie des collectivités territoriales sénégalaises demeure certes affirmée mais il convient de dire qu'elle est limitée.

II) Une autonomie locale limitée

La garantie constitutionnelle de l'autonomie locale ne signifie point une indépendance de ces collectivités. Certaines de ces limites sont issues de la Constitution (A) tandis que les autres se rapportent à un défaut de garanties devant la structurer (B) dans sa mise en œuvre.

A) Les limites formulées par la Constitution

Le constituant sénégalais astreint les collectivités territoriales s'administrant librement à ne pas remettre en cause la forme unitaire de l'Etat (1) tout en respectant les prérogatives constitutionnelles des organes de l'Etat (2).

1) La nécessaire préservation du caractère unitaire de l'Etat

En premier lieu, les collectivités territoriales sont assujetties par le constituant à ne pas remettre en cause l'indivisibilité de la souveraineté et tout en veillant au respect de l'indivisibilité du territoire et du peuple.

D'abord, l'article 3 de la Constitution dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer son exercice* ». Cette disposition consacre l'indivisibilité de la souveraineté. À rebours d'une telle précision, il est fondé de dire que les collectivités territoriales titulaires de la libre administration peuvent être rangées dans cette catégorie dans la mesure où elles agissent sur le territoire de l'État. Donc, ces collectivités ne peuvent exercer la souveraineté étant donné qu'elle appartient au peuple permettant de garantir l'unité de l'État. A cet effet, François LUCHAIRE de faire retenir que « *la souveraineté est dans la conception traditionnelle un attribut caractéristique de l'État ; il en résulte que l'indivisibilité est aussi celle de l'État et qu'autant que l'unité de la république* »⁶⁹.

⁶⁹ François LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », RDP, 1982, p.1551.

L'indivisibilité de la souveraineté et le caractère unitaire de l'État apparaissent étroitement imbriqués. Dans un État unitaire, d'ailleurs, il n'existe qu'une seule source de souveraineté s'exerçant sur la totalité du territoire. Les collectivités territoriales ne peuvent exercer cette souveraineté du fait qu'elles sont des entités infra-étatiques dont l'État attribue des compétences en vue de la réalisation de leur mission qu'est la satisfaction du développement local. La souveraineté nationale ne peut faire l'objet de division. En effet, dans son contenu interne, l'État détient le monopole du pouvoir législatif même si les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire consacré par le CGCT. Dans son contenu externe, l'État conserve dans tous les cas le monopole de la conduite des relations internationales. Au demeurant, comme l'affirme Louis FAVOREU, « *La frontière entre l'État indivisible et l'État divisible se détermine par référence à l'inexistence ou à l'existence d'un pouvoir normatif autonome* »⁷⁰.

Ensuite, le constituant consacre le principe d'indivisibilité du territoire et de l'unicité du peuple. Le principe de l'intégrité du territoire est affirmé par le préambule de la Constitution sénégalaise en ces termes « le principe intangible de l'intégrité du territoire national... »⁷¹. La proclamation de ce principe signifie que le territoire sénégalais est un et indivisible. En ce sens, MICHALON fait remarquer que « *la proclamation du caractère définitif et intangible de la délimitation du territoire de l'État et de la consistance de la population* »⁷². Le principe constitutionnel de la libre administration reconnu au profit des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause ce principe. Le principe de l'indivisibilité du territoire permet de « *préserver la définition géographique et démographique de l'État* »⁷³ pour parler comme Michel VERPEAUX. L'article premier du code général des collectivités territoriales (CGCT) réaffirmant le principe de la libre administration assujetti les collectivités territoriales au respect de l'intégrité du territoire. Conformément à cette disposition, les collectivités territoriales sénégalaises ne peuvent faire sécession c'est-à-dire proclamer leur indépendance en se déterminant librement et se détacher par voie de conséquence du pouvoir central. De plus, le législateur sénégalais interdit aux collectivités territoriales conformément aux articles 30 et 88 du CGCT de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques qui menacent l'intégrité du territoire et l'unité nationale. Le principe de l'intégrité du territoire permet la préservation du caractère unitaire de l'État sénégalais. L'indivisibilité est l'essence même de l'unité, le signe de

⁷⁰ Louis FAVOREU, « Décentralisation et Constitution », RDP, 1982, p.1217.

⁷¹ Préambule de la constitution du 22 janvier 2001

⁷² Th. MICHALON, « La République française, une fédération qui s'ignore ? », p. 649.

⁷³ Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la République », Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n°42 le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, 2014, p. 7

son effectivité et de sa durée⁷⁴. Le caractère indivisible de la République est la garantie du maintien et de la permanence de son unité, la projection de cette dernière dans l'avenir⁷⁵. Autrement dit, l'unité serait la finalité et l'indivisibilité le moyen de l'atteindre⁷⁶.

Quant à l'unicité du peuple, le préambule de la Constitution le consacre en ces termes « *de l'unité nationale dans le respect des spécificités culturelles de toutes les composantes de la Nation* ». A notre sens, l'unicité du peuple sénégalais correspond à l'unicité de la Nation sénégalaise. En effet, l'article 3 de la Constitution sénégalaise semble corroborer un tel point en disposant que « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais...* ». Le conseil constitutionnel français a affirmé dans sa décision du 9 Mai 1991⁷⁷ le principe d'unicité du peuple. Dans cette décision, le conseil avait censuré une loi faisant référence « *à un peuple corse, composante du peuple français* ». Au considérant n°12 de cette décision, le conseil a pu affirmer le concept d'unicité du peuple français a valeur constitutionnelle. Michel VERPEAUX de faire retenir en ce sens que « *le conseil a considéré que la constitution ne reconnaissait que le peuple français, du moins pour la métropole, et qu'il ne pouvait y avoir de distinction au sein de ce peuple* »⁷⁸. Une telle position a été réitérée par le conseil constitutionnel français dans sa décision du 15 juin 1999⁷⁹.

Au sens de la Constitution sénégalaise, l'unité du peuple prend en compte toutes les spécificités culturelles composant la nation. L'un des liens qui permet, en effet, de cimenter l'unité du peuple peut être la langue parlée par ce groupe, tant l'unité nationale peut être rattachée à l'unité linguistique⁸⁰. Cette dernière qui reflète l'unité du peuple, est aussi la conséquence de la souveraineté nationale⁸¹. En consacrant le principe de l'unité du peuple sénégalais, le constituant sénégalais a instauré un garde-fou empêchant à ce que les collectivités territoriales s'administrant librement de ne pas diviser le territoire. Ce principe permet la préservation de la dimension territoriale du Sénégal conférant au principe d'indivisibilité son effectivité dans sa composante territoriale.

⁷⁴ Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la République », op.cit, p.7

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

⁷⁶ Ibid , p.75.

⁷⁷ CC français, déc.n°91-290 DC du 9 Mai 1991 Loi portant statut de de la collectivité

⁷⁸ Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la république, in cahier du conseil constitutionnel », n°42 le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales, Janvier 2014, p.11

⁷⁹ Décisn°99-412 DC du 15 juin 1999, JO du 18 juin 1999 p.8964

⁸⁰ Michel VERPEAUX, « L'unité et la diversité dans la république », op. cit. p.14.

⁸¹ Ibid.

Les collectivités territoriales s'administrant librement sont soumises au respect des prérogatives des organes de l'Etat

2) La nécessaire conciliation avec les prérogatives des organes de l'Etat

L'État unitaire décentralisé ne comporte, sur son territoire, qu'une seule organisation juridique et politique dotée des attributs de la souveraineté⁸². Elles n'existent que par l'État et elles n'apparaissent pas dans l'ordre politique⁸³. En effet, les collectivités territoriales sénégalaises sont tenues au respect des prérogatives du législateur et du représentant de l'Etat.

D'une part, s'agissant du législateur, ce dernier occupe une place centrale dans la mise en œuvre de la libre administration. La Constitution sénégalaise renvoie à la loi pour la mise en œuvre de la libre administration. L'alinéa 2 de l'article 102 dispose « *Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi* ». L'article 67 prévoit que « *La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Les attributions du législateur dans la mise en œuvre de la libre administration sont très étendues. Le constituant en conférant cette compétence de principe encadre la libre administration et assujettit les collectivités territoriales au respect de la loi. Ce législateur, dans la mise en œuvre de la libre administration doit respecter les droits et libertés des collectivités territoriales. Le doyen Georges Vedel de faire remarquer à juste titre que « *l'attribution d'une compétence au législateur par la Constitution n'est pas un blanc-seing et ne comporte aucune autorisation de méconnaître les droits et libertés individuels ou collectifs de valeur constitutionnelle* »⁸⁴.

D'autre part, le représentant de l'Etat veille au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. Au Sénégal, le contrôle de légalité n'est pas une exigence constitutionnelle du fait que le constituant ne l'a pas affirmé de façon explicite. L'alinéa 3 de l'article 102 de la constitution issu de la réforme constitutionnelle du 20 Mars 2016 ne permet d'affirmer la valeur constitutionnelle de ce contrôle. En effet, cet alinéa dispose « *La mise en œuvre de la décentralisation est accompagnée par la déconcentration qui est la règle générale de répartition des compétences et des moyens entre les administrations civiles de l'Etat* ». A notre sens, cet alinéa constitue un fondement constitutionnel implicite du contrôle de légalité des

⁸² Louis FAVOREU, Guy Scoffoni, André Roux, Otto Pfersmann, Jean-Louis Mestre, Richard Ghevontian, Patrick Gaïa, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^{ème} édition, 2019, p.524

⁸³Ibid.

⁸⁴ Georges VEDEL, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », 1^{re} partie, 1990, 7 Pouvoirs locaux, p.88

actes locaux. Une lecture profonde doit être faite sur cette disposition lorsque le constituant considère que « la mise en œuvre de la décentralisation est accompagnée de la déconcentration ». En effet, dans la déconcentration territoriale intervient des autorités administratives considérées par la loi comme les délégués du président de la République dans leurs circonscriptions administratives respectives en veillant au respect des intérêts nationaux. C'est parce qu'il y'a décentralisation que l'on parle d'autonomie des collectivités territoriales. Cette autonomie locale ne signifiant pas une indépendance dans la mesure où elle est encadrée par l'Etat à travers le contrôle de légalité exercé par ces autorités déconcentrées.

Au-delà de cette lecture, il sied de dire que ce contrôle a une valeur législative et exercé par les représentants de l'Etat⁸⁵. En effet, l'article 270 du code général des collectivités territoriales précise « *Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité (...) Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences* ». La libre administration des collectivités territoriales est par essence incompatible avec l'existence d'un pouvoir de tutelle, par voie de conséquence, le législateur a réaménagé l'exercice de la tutelle qui pesait sur les collectivités en consacrant désormais le principe du contrôle de légalité a posteriori pour l'essentiel de leurs actes⁸⁶, le contrôle a priori étant maintenu pour un nombre limité d'entre eux⁸⁷.

B) Des garanties nécessaires à l'autonomie informulées par la Constitution

La construction constitutionnelle de l'autonomie locale au Sénégal relève du paradoxe. En effet, l'autonomie des collectivités territoriales est affirmée mais cette dernière n'est pas suffisamment garantie par les textes de l'ordonnancement juridique sénégalais avec au premier rang la constitution et le code général des collectivités territoriales. L'insuffisance des garanties devant la structurer dans sa mise en œuvre est liée d'une part à la marginalité de l'autonomie financière (1) et de l'hypothèque du cadre institutionnel (2) d'autre part.

1) Une autonomie financière marginale

⁸⁵ Il s'agit du gouverneur pour la région, le préfet pour le département et le sous-préfet pour l'arrondissement

⁸⁶ Ce sont les actes mentionnés à l'article 243 du code général des collectivités territoriales sont exécutoires dans les 15 jours après transmission au représentant de l'Etat et délivrance d'un accusé de ce dernier. Ce délai de 15 jours peut être suspendu à la suite d'une demande de seconde lecture du représentant de l'Etat. Les actes de l'article 244 du même code sont exécutoires sans délais dès lors qu'il est procédé à une publication ou notification aux intéressés.

⁸⁷ Il s'agit des actes mentionnés à l'article 245 du même code dont le caractère exécutoire est subordonné à l'approbation du représentant de l'Etat.

L'autonomie financière des collectivités territoriales sénégalaises ne bénéficie pas d'une consécration constitutionnelle à la différence regrettable de certains pays d'Afrique noire francophone⁸⁸ et de la France⁸⁹. Elle est un corollaire du principe de la libre administration car « celle-ci s'avère être indissociable de la libre administration »⁹⁰. Au sens d'André ROUX, l'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense⁹¹. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant⁹². Théoriquement, elle confère aux collectivités locales la faculté de disposer de budgets et de ressources propres ainsi que d'une liberté de décision et d'action en matière financière et fiscale⁹³.

Au Sénégal, l'autonomie financière a une valeur législative. L'article premier du code général des collectivités territoriales prévoit que ces dernières disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En réalité, au-delà de cette consécration législative, l'autonomie financière est marginale. En effet, la limitation du pouvoir de décision des collectivités territoriales en matière financière et la tutelle financière exercée par l'Etat expliquent cette marginalité.

S'agissant de la limitation du pouvoir de décision en matière financière, les collectivités territoriales rencontrent d'énormes difficultés pour mobiliser leurs ressources internes et externes. Ces ressources sont composées de ressources fiscales et non fiscales. La méconnaissance du potentiel fiscal et l'inexistence d'un pouvoir de décision autonome expliquent ces difficultés de mobilisation des ressources. En réalité, la chaîne fiscale est centralisée par les services de l'Etat tels que la direction générale des impôts et domaines ainsi que le trésor. Selon Moussa ZAKI, les collectivités territoriales sénégalaises n'ont même pas un pouvoir fiscal dérivé malgré l'adoption de la directive n°01/2011 /CM/UEMOA portant

⁸⁸ Il en est ainsi de l'article 55 de la constitution du Cameroun qui dispose « les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux »

⁸⁹ L'autonomie financière des collectivités territoriales est consacrée à l'article 72 de la constitution

⁹⁰ Loïc PHILLIP, « L'autonomie financière des collectivités locales », les cahiers du conseil constitutionnel, n°12, p.1.

⁹¹ André ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle, 2006, p. 499.

⁹² Ibid.

⁹³ Babacar FAYE, *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises*, p.52

régime financier des collectivités territoriales⁹⁴. Ce même auteur de noter que la formulation de l'article 67 de la Constitution devait permettre au législateur d'aménager une zone d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales⁹⁵. Cependant, les collectivités territoriales disposent d'un véritable pouvoir pour la création des taxes conformément à l'article 250 du code général des collectivités territoriales. En outre, les collectivités territoriales rencontrent de nombreuses restrictions en matière de dépenses. Il en est ainsi des dépenses réglementées ou interdites, soit à l'imposition de dépenses obligatoires. Alexis ESSONO OVONO note que « les opérations de dépenses sont assujetties au respect des règles et principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique »⁹⁶. En effet, le législateur sénégalais soumet les collectivités territoriales au respect des règles de la comptabilité publique dans la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget local⁹⁷.

La survivance de la tutelle financière se manifeste à travers le contrôle administratif et juridictionnel sur les finances locales. Le contrôle administratif, au Sénégal, n'est pas une exigence constitutionnelle puisqu'il est régi par le code général des collectivités territoriales. Le contrôle du respect des règles budgétaires est organisé par les articles 253 à 267. Selon Demba SY, ce contrôle est prévu dans quatre cas⁹⁸. Le contrôle administratif s'exerce aussi en cours d'exécution du budget. Ce contrôle est exercé par un comptable public local. Ce comptable, selon l'article 268 CGCT, est un comptable direct du trésor ayant qualité de comptable principal. En effet, ce comptable est chargé de vérifier la conformité des actes de l'ordonnateur local à la légalité budgétaire. Il dispose de la prérogative pour exiger un certain nombre de pièces justificatives avant de procéder au paiement. Quant au contrôle juridictionnel, il est exercé par la cour des comptes qui juge des comptes de l'ensemble des comptables publics des collectivités territoriales, ainsi que les comptes des personnes qu'il a déclarées comptables de fait.

⁹⁴ Moussa ZAKI, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales », p17-18.

L'article 16 de cette directive précise que : « le conseil de chaque collectivité, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Alexis ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », p.9.

⁹⁷ La lecture des articles 10, 253 et 264 du code général des collectivités territoriales est assez édifiante

⁹⁸ Demba SY, *Droit administratif*, l'harmattan, 2^{ème} édition, 2014, p.206

Le premier cas est relatif à la non adoption du budget à la date légalement prescrite précise l'article 254 du CGCT. Le deuxième cas c'est lorsque le budget n'a pas été adopté en équilibre réel. Cette hypothèse est prévue à l'article 255 du CGCT. Le troisième cas est celui prévu par l'article 264 du CGCT qu'est l'inscription des dépenses obligatoires. Le dernier cas est relatif au déficit de l'arrêté des comptes prévu à l'article 260 du CGCT.

La consécration de l'autonomie locale n'est pas accompagnée d'un cadre institutionnel. Ce dernier est hypothéqué

2) Un cadre institutionnel hypothéqué

L'affirmation de l'autonomie locale voudrait à ce que les collectivités territoriales puissent avoir un personnel pour la gestion des affaires locales. En réalité, ces collectivités territoriales disposent d'un personnel qui est dans une situation précaire. Cette dernière s'explique par l'absence de mise en œuvre du statut de la fonction publique territoriale institué la loi n°2011-08 du 30 Mars 2011. Théoriquement, ce statut offre beaucoup de garanties relativement à la situation des fonctionnaires territoriaux. Ce statut prévoit entre autres le recrutement par voie de concours, l'accès à la formation, la garantie de carrière, la séparation entre le grade et l'emploi, la parité, la mobilité entre les deux versants de la fonction publique, le droit syndical etc. L'adoption de ce statut devant renforcer le principe constitutionnel de la libre administration n'a rien changé sur la situation du personnel local. De plus, ce statut demeure fortement encadré par le pouvoir réglementaire national. En examinant le statut de la fonction publique territoriale, on se rend compte que l'application de l'essentiel de ses dispositions est confiée au pouvoir réglementaire national. Dans ce sillage, il y'a eu 23 décrets d'application relativement aux secteurs où interviennent les fonctionnaires au niveau local. De ce fait, le législateur renvoie au pouvoir réglementaire national pour l'application des dispositions du statut de la fonction publique territoriale. Par voie de conséquence, il y'a une subordination de l'applicabilité de ce statut au pouvoir réglementaire national d'où la nécessité de s'interroger sur le sens véritable de la constitutionnalisation de la libre administration. Il convient de retenir que c'est le pouvoir réglementaire national qui détermine les modalités de recrutement à travers des concours prévus à l'article 22 du code général des collectivités territoriales. Relevons que jusqu'à la période où nous écrivons ces lignes aucun concours n'a encore été organisé. L'article 18 de ce statut confère au conseil supérieur de la fonction publique locale une fonction consultative. A notre sens, le législateur devait permettre à ce conseil d'avoir un véritable pouvoir de décision pour le recrutement des fonctionnaires au niveau local car ce sont les collectivités territoriales qui connaissent mieux les difficultés de personnel auxquels elles sont confrontées.

Pour terminer, notons que le profil de l' élu local est en déphasage avec ses attributions en raison du manque de qualification. En effet, la majorité de ces élus ne dispose pas d'un niveau minimum d'instruction et de qualification professionnelle. Ce défaut d'instruction et de qualification a été engendré par la loi qui n'exige pas à ce que les candidats aux postes de Maire,

de président de conseil départemental, de conseillers municipaux et de conseillers départementaux aient un niveau minimum d'instruction ou de qualification professionnelle. Les contributions de ces élus illettrés ou pouvant simplement lire et écrire le français sont minimales pour la prise en charge des affaires locales. La faiblesse du niveau d'instruction priverait aux élus la possibilité de tirer profit de l'autonomie découlant de la libre administration. La maîtrise de la langue et de l'écrit s'avère indispensable pour une meilleure administration des affaires locales. Cette faiblesse pourrait même conduire à une administration locale non performante. Certes le législateur a voulu respecter le droit d'égalité des citoyens à prendre la direction des affaires locales, mais ce dernier doit revoir sa position en mettant en place des conditions devant permettre l'exigence d'un minimum d'instruction ou d'une qualification professionnelle certifiée pour les futurs candidats. Ce changement est d'une véritable nécessité du fait qu'il y'aurait une ascendance des administrations d'État notamment les prérogatives des représentants de l'État sur celles des collectivités territoriales si cette situation est maintenue. La consécration constitutionnelle de la libre administration serait dépourvue de consistance si les élus locaux ne comprennent pas la portée véritable de leurs attributions en raison de la faiblesse de leur niveau d'instruction ou de leur qualification professionnelle.

CONCLUSION

L'inscription du principe de la libre administration dans la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 a conféré aux collectivités territoriales sénégalaises une autonomie. Cette dernière est affirmée dans une double dimension à travers l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle. La Constitution et le code général des collectivités territoriales ont structuré cette autonomie de garanties notamment l'autonomie financière, la protection juridictionnelle, l'intervention du législateur ainsi que l'adoption récente du statut de la fonction publique territoriale en 2011. Ces textes encadrent l'autonomie locale en conciliant cette dernière avec d'autres principes à valeur constitutionnelle et des prérogatives constitutionnelles des organes de l'Etat.

Malgré ces prouesses, l'autonomie locale affirmée par la Constitution et réaffirmée par le code général des collectivités territoriales reste timorée. Beaucoup d'axes stratégiques inhérents à l'autonomie locale devraient être pris en compte. Il en est ainsi de la consécration constitutionnelle de l'autonomie financière, du contrôle de légalité des actes locaux ainsi que du pouvoir réglementaire local. De plus, le statut de la fonction publique territoriale doit être mis en œuvre de façon effective.

Les œuvres du constituant et du législateur sénégalais sur l'autonomie des collectivités territoriales méritent d'être revue à travers une réforme d'envergure car en l'état actuel, on pourrait parler d'affirmation constitutionnelle de l'autonomie locale pour rien.