

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
DEPARTEMENT DE DROIT PUBLIC
MENTION ADMINISTRATION PUBLIQUE
MASTER 2 RECHERCHE



Année académique
2021/2022

La substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal

(Sujet de mémoire)

Présenté par M. Ibrahima GUEYE
Sous la direction du Docteur Mamadou
DIANGAR

La substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

DEDICACES :

Je dédie cette œuvre à mes chers parents qui m'ont toujours et continuent de m'assister dans tous mes projets. Je prie le bon Dieu pour qu'il leur accorde une longue vie, sante et prospérité à nos côtes avec mes frères et sœurs. Je la dédie aussi à mes deux grands-mères Marame FALL DIENG et Marame GUEYE. Que dieu leur accorde la félicité éternelle au paradis.

REMERCIEMENTS :

Je remercie infiniment mes deux parents du fond de mon cœur, de même que tous autres les membres de ma famille.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit de tous les enseignants qui ont participé à ma formation d'une manière ou d'une autre, de l'élémentaire à l'université.

Enfin, je remercie singulièrement mon encadreur, le docteur Mamadou DIANGAR qui m'a toujours témoigné sa disponibilité et son assistance, de même que tous ceux qui m'ont apporté leur soutien, directement ou indirectement, pour l'accomplissement de ce travail scientifique.

SIGLES ET ABREVIATIONS :

C.A.C. = code de l'administration communale

C.G.C.T. = code général des collectivités territoriales

C.U.C. = codes de l'urbanisme et de la construction

H.C.C.T. = Haut conseil des collectivités territoriales

I.G.E. = inspection générale d'Etat

P.D.U. = plan directeur d'urbanisme

P.U.D. = plan d'urbanisme de détails

S.D.A.U. = schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

U.E.M.O.A. = union économique et monétaire ouest africain

Z.A.C. = zone d'aménagement concerté

Z.S.A. = zones spéciales d'aménagement

SOMMAIRE :

Introduction générale

Première partie : Un pouvoir de substitution textuellement organisé

Chapitre 1 : Un champ d'application déterminé

Section 1 : le domaine de la substitution dans le C.G.C.T.

Paragraphe 1 : une partie consacrée au budget

Paragraphe 2 : un pan dédié à la police administrative

Section 2 : le champ de la substitution dans le C.U.C

Paragraphe 1 : la délivrance des autorisations

Paragraphe 2 : l'octroi de permis de démolition

Chapitre 2 : Une procédure de mise en œuvre prévue

Section 1 : le modus operandi dans le C.G.C.T.

Paragraphe 1 : une mise en demeure préalable

Paragraphe 2 : une possibilité de seconde lecture

Section 2 : la procédure dans le C.U.C.

Paragraphe 1 : une démarche associative dans l'adoption des schémas

Paragraphe 2 : une action complémentaire dans la délivrance des actes

Seconde partie : Une mise en pratique problématique

Chapitre 1 : Une méconnaissance des règles de la substitution

Section 1 : De la part des acteurs directs

Paragraphe 1 : la violation des règles par les élus locaux

Paragraphe 2 : le non-respect des normes par les R.E.

Section 2 : De la part des acteurs indirects

Paragraphe 1 : l'absence de rapport parlementaire sur le contrôle de légalité

Paragraphe 2 : l'inertie des organismes de suivi à la décentralisation

Chapitre 2 : Une dualité du contentieux de la substitution d'action

Section 1 : le contentieux financier

Paragraphe 1 : la sanction de l'incompétence

Paragraphe 2 : la censure du vice de procédure

Section 2 : le contentieux en matière d'urbanisme

Paragraphe 1 : un contrôle strict de la compétence

Paragraphe 2 : une vérification de la régularité procédurale

Conclusion générale

Bibliographie

INTRODUCTION GENERALE :

L'organisation administrative de l'Etat unitaire repose essentiellement sur deux modalités : la centralisation et la décentralisation. La centralisation stipule l'existence d'un centre unique de décision au sein de l'Etat : le pouvoir étatique. La décentralisation, quant à elle, englobe deux aspects : d'une part la décentralisation fonctionnelle ou par services qui résulte de la création d'établissements publics assurant la prise en charge d'un service public tels que les hôpitaux et universités publics et d'autre part la décentralisation territoriale qui débouche sur l'édiction de collectivités locales ou territoriales, ayant un pouvoir de décision, à l'instar des communes et départements au Sénégal. Le thème de ce présent projet portera uniquement sur la décentralisation territoriale.

Le Sénégal est un Etat qui connaît une très longue histoire en matière de décentralisation. Cet attachement a été réaffirmé dans les exposés des motifs des lois de 1996¹ et de 2013² par le législateur sénégalais qui affirme que: « depuis son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal a opté pour une politique de décentralisation prudente, progressive et irréversible ». En réalité, les premières entités décentralisées datent de l'époque coloniale avec les quatre communes de plein exercice³ ou de droit français. Depuis, le mouvement décentralisateur n'a eu de cesse de connaître une évolution. A côté des quatre communes, des communes mixtes⁴ virent le jour en 1891, avant que le Sénégal indépendant adopte le code de l'administration communale⁵ (C.A.C.) pour codifier, l'ensemble des dispositions des différents statuts existant, dans un même texte. En 1972⁶, la décentralisation intégra le monde rural, laissé en rade jusque-là, avant que d'autres réformes intervenues en 1990⁷, uniformisent les statuts des communes et renforcent l'autonomie des communes et communautés rurales, soumises à la toute-puissance des administrateurs locaux. Toutefois une vague de réformes majeures interviendra à partir de 1996. Ces dernières ont bouleversé le dispositif institutionnel et normatif qui existait à son temps. Ainsi la région avait été érigée en collectivité locale, des communes d'arrondissement

¹ Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales

² Loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales, modifiée.

³ Les quatre communes étaient Saint-Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar en 1887.

⁴ Les communes mixtes se situaient entre les communes de droit français et celles de moyen exercice

⁵ Loi 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale

⁶ Loi numéro 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, JO du 13 mai 1972.

⁷ Lois 90-35 du 08 octobre 1990 et 90-37, respectivement supprimant les statuts spéciaux et confiant la gestion des communautés rurales aux élus locaux.

étaient créées dans les cinq villes (Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès). Mais ces réformes ont surtout été marquées par la volonté expresse de l'Etat à promouvoir davantage les principes constitutionnels de l'autonomie et de la libre administration des collectivités en question.

Sur ce, le contrôle de tutelle qui était exercé auparavant a été remplacé par le contrôle de légalité, en principe. En effet, pendant longtemps, les autorités étatiques appliquaient un contrôle très rigoureux à l'encontre des actes pris par les pouvoirs exécutif ou délibérant des entités locales. Il s'agissait d'un pouvoir d'approbation, d'annulation, de réformation mais également de substitution. Ce dernier, le pouvoir de substitution, consiste en une atteinte très grave au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Avec la réforme de 2013 intitulée, à tort ou à raison, acte III de la décentralisation, on aurait dû penser à l'abandon du contrôle de substitution avec la volonté très nette du législateur de reconduire le contrôle de légalité introduit en 1996 et exclusivement exercé par le juge. Mais il n'en est rien; il subsiste encore des domaines ou des matières dans lesquels le ministre chargé des collectivités territoriales subsidiairement et le représentant de l'Etat principalement⁸, peuvent se substituer aux organes locaux. Ces dispositions présentes dans le code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.)⁹ sont également perceptibles à travers les codes de l'urbanisme¹⁰ et de la construction¹¹, aussi bien dans leur partie réglementaire que législative. A titre illustratif, l'article 128 du code général dispose que : « Dans le cas où le maire refuse ou néglige de faire des actes qui lui sont prescrits par la loi ou les règlements, le ministre chargé des collectivités territoriales saisi par le représentant de l'Etat, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office ». Toutefois, pour éviter les conflits de compétence entre autorités, c'est le juge qui est amené à se prononcer en dernier recours sur la mise en œuvre effective de la substitution d'action, et ainsi de fixer les champs de compétences de chaque autorité, locale et centrale. Enfin, il faut mentionner que le droit de la décentralisation au Sénégal est encore chancelant. De ce fait, cette discipline à la croisée des chemins ne suscite pas beaucoup d'écrits de la part des doctrinaires et la jurisprudence se fait rare. Mais il en existe des illustrations pertinentes. C'est dans un tel cadre que nous essayons d'apporter notre contribution au développement de

⁸ Décret 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village modifié.

⁹ Loi 2013-10 précitée

¹⁰ Loi 2008-43 du 20 août 2008 portant code de l'urbanisme, partie législative, modifiée et décret 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du code de l'urbanisme, modifiée

¹¹ Loi 2009-23 du 08 juillet 2009 portant code de la construction (partie législative) et décret 2010-99 du 27 janvier 2010 portant code de la construction (partie réglementaire).

la matière juridique et plus particulièrement au droit des collectivités territoriales par la présente étude qui porte sur la substitution d'action en droit de la décentralisation territoriale au Sénégal.

Le droit de la décentralisation territoriale est consubstantiellement lié au droit des collectivités territoriales selon l'éminent professeur de droit Mayacine Diagne¹² en ce que ces dernières en constituent le véritable support. De surcroît, les lois sur la décentralisation initiées en France à partir de 1982 et au Sénégal en 1996, ont profondément impactées sur l'essor de ce droit.

Le droit des collectivités territoriales, en tant que droit d'une catégorie bien déterminée de personnes publiques, a fait l'objet de nombreux développements au sein de la doctrine du droit public. Mais d'abord et avant tout, il y a les textes normatifs internes dont la constitution du 22 janvier 2001, en premier chef, pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales (article 102 Constitution), tout en réservant la plénitude au législateur d'en déterminer les principes fondamentaux ainsi que les ressources et compétences (article 67). Par ailleurs en tant que garant de la constitutionnalité des normes, le juge constitutionnel sénégalais n'a pas manqué de rappeler qu'une loi mettant en place des délégations spéciales¹³, suite à l'expiration des mandats des élus locaux, ne portait pas une entorse à la constitution¹⁴. Ensuite, ce principe a été réaffirmé dans le code général des collectivités territoriales, qui fixe en outre les domaines de compétences des collectivités et les cas dans lesquels les autorités centrales peuvent se substituer à ces dernières. Les cas de substitution concernent généralement le domaine budgétaire et les mesures de police. D'autres possibilités de substitution sont prévues dans le code de l'urbanisme et celui de la construction. Il s'agit notamment des actes administratifs tels que les autorisations de construction, de démolition, des lotissements, de leur extension ou restructuration, ou encore de l'autorisation d'installation et de travaux.

Relativement à la doctrine, il convient de faire remarquer que le droit de collectivités territoriales est une discipline à la croisée des chemins. Ainsi de nombreux ouvrages en droit administratif général traitent de l'organisation décentralisée de l'Etat passant ainsi en revue les différentes catégories de collectivités locales, leurs organes ainsi que leurs règles de fonctionnement, y compris celles édictant leurs rapports avec les autorités étatiques. A titre illustratif, nous pouvons mentionner les ouvrages du professeur Demba Sy, *droit administratif*,

¹² Mayacine Diagne, *droit administratif local*, IGS, 2003, page 7

¹³ Moussa Zaki, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités locales : observation Décision 4/C/2001 du conseil constitutionnel sénégalais, en date du 11 décembre 2001. », *Afrilex*, numéro 3, juin 2003, <http://afrilex.u-bordeaux.fr/droit-damendement-des-deputes-et-le-principe-de-libre-administration-des-collectivites-locales>, pp. 223-242

¹⁴ Décision annexée à l'article précité ci-dessus.

3^e Ed, publiée en 2021 à L'Harmattan-Sénégal, celui du chef de file de l'école de la puissance publique Maurice Hauriou qui a écrit avec M. René Chapus, le *droit administratif général* ou encore de Jean Waline, qui scrute l'organisation administrative décentralisée dans son *manuel de droit administratif*, 27^e Ed, publiée à Dalloz en 2018. Nous pourrions aussi mentionner les professeurs Alain Bockel, *droit administratif* d'une part et Gérard Conac et J.C. Gautrand, *l'administration sénégalaise* d'autre part. La liste ne saurait être exhaustive.

A cote des ouvrages généraux, d'autres auteurs ont écrit plus spécifiquement sur le droit des collectivités territoriales. Il en est ainsi en France de Regourd serge, Carles joseph et de guignard Didier qui ont écrit en 2013 un manuel intitulé, *la décentralisation 30 ans après*, pour faire un certain bilan des lois de la décentralisation en France ou encore de Bertrand Faure, *droit des collectivités territoriales*. Au Sénégal, si certains ont préféré écrire des ouvrages sur le droit des collectivités locales¹⁵, d'autres ont préféré publier des articles très intéressants sur des aspects singuliers tels que « le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », par le professeur Ismaïlia Madior Fall ou encore de la question de « l'autonomie financière des collectivités locales » du Pr. Moussa Zaki, et même sur « le contentieux de l'urbanisme et de la construction devant le juge administratif au Sénégal » du Dr. Fatou Diouf.

Parallèlement, le droit constitutionnel porte un intérêt de plus en plus grandissant sur les collectivités locales notamment sous le prisme du principe constitutionnel de la libre administration des entités en question. Ce qui fait parfois intervenir l'office du juge constitutionnel afin de cerner les contours de la libre administration et fixer par-là, les champs de compétences des autorités centrales et locales et même du législateur.

Aussi le droit des finances publiques traite les questions relatives aux finances locales, de l'adoption du budget, de son exécution et de son contrôle. Ainsi, un auteur comme le professeur Abdourahmane Dioukhane a pu écrire sur les *finances locales sénégalaises*, afin de marquer la spécificité de ces dernières par rapport aux finances étatiques.

Tout compte fait, il apparait que le droit des collectivités territoriales connaît un développement assez mitigé au Sénégal car s'il existe des textes généraux et spéciaux en rapport avec les entités décentralisées sur leurs domaines de compétences et les situations où le pouvoir central pourrait leur substituer, la production doctrinale et jurisprudentielle n'est pas encore florissante à contrario par exemple de la France. Ainsi, nous privilégierons une démarche hétéroclite.

¹⁵ Il y a entre autres : Ibrahima Diallo, *le droit des collectivités locales au Sénégal*, L'Harmattan, 2007, 378 p. et Mayacine Diagne, *le droit des collectivités locales en Afrique : l'exemple du Sénégal*, Panafrica, 2010, 249 p.

D'emblée, elle sera descriptive, dans le dessein de mieux connaître l'organisation par le droit positif sénégalais de la substitution d'action mais également son application. Ensuite, elle sera comparative avec d'autres Etats tels que la France, la R.D.C., le Cameroun, le Gabon afin d'en déduire des perspectives d'évolution.

Corrélativement à l'aspect définitionnel des termes, il faut dire que la substitution en droit administratif¹⁶ désigne le « pouvoir confié aux autorités hiérarchiques ou de tutelle de prendre certaines mesures à la place et pour le compte des autorités qui leur sont soumises, et qui en demeurent responsables » selon le lexique des termes juridiques (2019-2020). Ainsi, le pouvoir de substitution constitue une modalité du contrôle de tutelle à l'instar des pouvoirs d'annulation, d'approbation, de reformation ou de révocation.

En effet, pendant longtemps, les autorités de l'Etat particulièrement le représentant de l'Etat dans la collectivité, exerçaient un véritable contrôle de tutelle à l'encontre des décisions prises par cette dernière. Mais depuis 1982 en France et 1996 au Sénégal, ce contrôle a priori est en principe relégué au second plan derrière le contrôle de légalité a posteriori¹⁷ qui suppose que les actes pris par les organes locaux sont conformes (suppression totale du pouvoir d'annulation) et sont exécutoires après transmission au représentant de l'Etat (suppression en principe du pouvoir d'approbation¹⁸). Ainsi les actes mentionnés à l'art 243 et 244 du code général des collectivités territoriales sont exécutoires après transmission et publicité. Seul le juge administratif, saisi d'un défère par le représentant de l'Etat ou par un tiers lésé, peut prononcer leur annulation. Toutefois, le pouvoir de substitution est toujours en vie, même s'il est limité et encadré. Il y a substitution d'action ou substitution d'office lorsqu'une autorité centrale (représentant de l'Etat ou ministre selon les cas) se substitue, remplace ou agit en lieu et place de la collectivité territoriale et suivant des dispositions législatives ou réglementaires définies à l'avance. Ce qui confirme le très célèbre adage : « pas de tutelle sans textes, pas de tutelle au-delà des textes » ; à défaut pour son auteur d'être sanctionné par le juge, garant de la légalité.

Par ailleurs, la substitution soulève la question dialectique entre autonomie d'une part et contrôle d'autre part. Souvent, on invoque les nécessités de préserver l'unité nationale,

¹⁶ Serge Guinchard et Thierry Debarb, *Lexique des termes juridiques 2019-2020*, 27^e Ed, Chamonix et Lyon, Dalloz, 2019, 1030p.

¹⁷ Demba Sy, *droit administratif*, 3^e Ed, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2021, pp 225-245.

¹⁸ Les actes mentionnés à l'article 245 du CGCT sont obligatoirement soumis à l'approbation du RE

l'intégrité du territoire, les intérêts supérieurs de la Nation pour justifier ce contrôle sur les organes locaux car rappelons le, l'autonomie n'est pas synonyme d'indépendance.

Concernant le droit de la décentralisation, il faut d'emblée préciser qu'il s'agit d'un pan du droit administratif général, et donc du droit public. Cela est d'autant plus justifié que les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public créées au sein de l'Etat, dotées de compétences par l'Etat et soumises à son contrôle. Ainsi, selon l'école de droit public d'Aix Marseille III¹⁹, quatre conditionnalités doivent être réunies pour pouvoir parler de collectivités territoriales. Il s'agit de la personnalité, de la présence d'affaires locales, d'une certaine indépendance et d'un pouvoir de décision. Pour les professeurs Auby²⁰, ce droit est composé de deux branches : d'une part le droit institutionnel local et d'autre part le droit relationnel propre. Aux termes de l'article 102 la constitution sénégalaise de 2001, révisée, « 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 [...] leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi ». L'article 1 alinéa 2 du C.G.C.T. s'inscrit dans cette même perspective d'idées en affirmant que « les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ». Et l'article 278 du code de rajouter une clause générale de compétences en disposant que « les collectivités territoriales règlent, par leurs délibérations, les affaires de leurs compétences ».

A présent, il s'avère nécessaire de poser la question de l'organisation de la substitution d'action ainsi que sa mise en œuvre. Dit autrement, l'organisation textuelle de la substitution d'action en droit de la décentralisation est-elle correctement mise en pratique au Sénégal ?

Ce sujet de mémoire de recherche est utile à plusieurs égards. D'emblée, la pluralité d'autorités (centrales et locales) ayant chacune une parcelle de pouvoir de décision sur un même territoire et parfois dans les mêmes matières peut-être source de différends. C'est fort de ce constat qu'il est prévu au Sénégal plusieurs textes normatifs, législatifs comme réglementaires, qui essayent bon an mal an d'aménager les domaines dans lesquels le pouvoir central pourra se substituer au pouvoir local. Il en est ainsi de la loi 2013-10 qui autorise par exemple au ministre chargé des collectivités territoriales à se substituer aux élus locaux réfractaires devant exécuter des mesures

¹⁹ Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier et Jean Claude Ricci, *droit des collectivités territoriales*, PUF, 1987, 736 p

²⁰ Mayacine Diagne, *droit administratif local*, op cit. , p. 10

imposées par la loi ou le règlement d'une part ou en face d'un projet présentant un intérêt intercommunal d'autre part. De son côté, le représentant de l'Etat est fondé à intervenir au détriment des organes territoriaux en cas de manquement en matière d'adoption du budget²¹, de police municipale²², de négligence ou de refus d'accomplir des actes obligatoires²³ ou en cas d'intervention illégale du conseil²⁴ qui remettrait en cause la souveraineté de l'Etat. Donc il ne serait pas superfétatoire d'aller revisiter ces textes afin de mieux cerner l'architecture de la substitution d'action au Sénégal. Dans la même logique, les codes de l'urbanisme et de la construction structurent des domaines de compétences spécifiques mais complémentaires aux maires, aux représentants de l'Etat mais également aux ministres chargés de l'urbanisme et de la construction. Ces différentes autorités interviennent aussi bien dans l'élaboration des documents tels que les schémas et plans d'urbanisme mais aussi et surtout dans la chaîne de délivrance d'actes autorisant la construction ou la démolition d'immeubles. Et, il est possible qu'une autorité empiète le ressort d'une autre. Ce qui potentiellement risque la sanction devant le juge administratif²⁵ ; d'où la nécessité de structurer les domaines et procédures de la substitution d'action.

A côté de la théorie de la substitution, faudrait-il encore élucider la réalité ou la pratique de celle-ci. En effet, certains acteurs locaux ne manquent pas souvent de qualifier un nombre de représentants de l'Etat de "politiciens agissant pour la majorité présidentielle" ou d'avoir quelquefois une attitude trop légaliste pour entraver leurs actions de développement car leurs actions les plus importantes, le budget notamment, sont approuvés par les préfets et sous-préfets. Ainsi, certains prônent pour une conception plutôt managériale ou gestionnaire. Pour l'ancien maire de la ville de Dakar Mamadou Diop, « la gestion locale devra fixer les orientations qui doivent s'inspirer exclusivement des réalités et de la manière dont les élus locaux doivent vraisemblablement agir sur les collectivités territoriales. En d'autres termes, l'administrateur local devra se préoccuper avant tout de stratégies, d'efficacité, ensuite seulement de légalité ²⁶ ». C'est ainsi que parallèlement aux problèmes juridiques résultant de l'application du droit positif dans la sphère locale, le droit sénégalais de la décentralisation est

²¹ Art 253 à 268 du C.G.C.T., modifié

²² Art 118 à 127 du C.G.C.T.

²³ Art 128 du C.G.C.T.

²⁴ Art 88 du C.G.C.T.

²⁵ Cour Suprême, Zahira Saleh contre ville de Dakar, 10 janvier 2013.

²⁶ Mamadou Diop, Pour une meilleure gestion locale des communes au Sénégal, Université d'été du parti socialiste, Dakar, le 27 septembre 1990, cité par Mayacine Diagne précité

confronté à des soucis d'ordre sociologique et politique voire politicien qui influent négativement sur son essor.

L'étude de la substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal sera d'abord orientée vers l'analyse des textes juridiques organisant les règles, les domaines, les mécanismes ainsi que les autorités de substitution. Autrement dit, les dispositions du code général des collectivités territoriales, du code de l'urbanisme et du code de la construction régissant les relations entre autorités centrales et locales seront parcourues, analysées et interprétées tout en invoquant la comparaison, si nécessaire, avec le système français qui constitue une référence vis-à-vis de ses anciennes possessions mais également avec d'autres Etats africains. Toutefois, cette approche purement descriptive convenons-en, serait insuffisante. Il faudrait la compléter par des études pratiques qui ne trouvent pas forcément leurs sources dans les textes positifs notamment par l'apport non négligeable de la doctrine ainsi que l'expérience des acteurs de la décentralisation.

Par ailleurs, la jurisprudence sera invitée au débat afin de comprendre la balance qu'opère le juge, par un jeu d'équilibriste, entre le pouvoir de substitution et le principe de l'autonomie dont jouissent les collectivités décentralisées. Enfin, il faut dire que la décentralisation est une matière qui, au-delà des juristes, intéressent d'autres sciences, à l'instar de la science administrative, de la science politique, de la sociologie, de l'histoire ou encore de la géographie, et dont les études pourraient nous être utiles à un moment donné de notre étude.

Ainsi pour prendre en considération tout ce qui vient d'être développé, en deux grandes parties, nous traiterons l'organisation textuelle de la substitution d'action en droit de la décentralisation territoriale au Sénégal (première partie). Il conviendra ensuite d'inspecter sa mise en application pratique (seconde partie).

PREMIERE PARTIE : Un pouvoir de substitution d'action textuellement organisé.

Au Sénégal, le législateur a pris le soin de structurer l'organisation de la substitution d'action aux collectivités décentralisées par certaines autorités centrales ou étatiques dans le grand but d'assurer la garantie de la légalité²⁷ des actes susceptibles d'être adoptés par ces dernières. En effet, il ne faut jamais cesser de le rappeler : les collectivités territoriales sont autonomes mais jamais indépendantes²⁸. C'est ce qui sous-tend et conforte le droit de regard ou de veille qu'opère l'Etat sur leur fonctionnement ainsi que leur organisation²⁹. Ainsi, chaque autorité dispose d'une portion de pouvoir décisionnel qui lui est propre ; interdiction étant faite à tout empiètement dans le domaine de l'autre conformément à une répartition stricte des compétences.

Toutefois, il est de droit dans certaines circonstances la substitution d'office par le pouvoir étatique au détriment de la collectivité. Cela est aussi bien valable à la lecture de la loi 2013-10 qu'à l'analyse des codes de l'urbanisme et de la construction, notamment dans les rapports entre les entités locales et les représentants de l'Etat. En outre, il sied de souligner que cette substitution peut bénéficier au ministre chargé de la décentralisation dans certaines situations. Parallèlement, il est défendu aux collectivités locales de se substituer à l'autorité étatique. Une telle pratique serait illégale. En effet, aucune disposition légale ou d'ordre réglementaire n'autorise la substitution des collectivités décentralisées à l'Etat. Les élus peuvent seulement attaquer le comportement maladroit des représentants de l'Etat devant la chambre administrative de la cour suprême afin de contester la légalité de leurs décisions. Enfin, il faut dire que la substitution d'action qui concerne des domaines bien déterminés, obéit au respect préalable d'une procédure établie par le législateur dans certains cas, le pouvoir réglementaire

²⁷ Désigne, de façon restrictive, la conformité des règlements à la loi. Mais de manière plus large, la légalité signifie le respect de la hiérarchie des normes, la norme inférieure se conformant à celle qui lui est immédiatement supérieur.

²⁸ Malgré l'importance qu'elle accorde à la décentralisation, la constitution de la RDC du 18 février 2006 précise dès son article premier que : « la République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc ». Ses dispositions sur l'indépendance et l'unité de l'Etat et de la Nation sont aussi présentes d'autres constitutions à l'instar de celles du Sénégal, du Mali, de la Côte d'Ivoire.

²⁹ L'Etat du Sénégal s'est catégoriquement opposé au recrutement de Seydina Oumar Touré et de Guy Marius Sagna dans le cabinet du maire par la Ville de Dakar, et ce, sur le fondement de l'inexistence des postes, à eux octroyés, dans le décret N°2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales. Voir <https://decentralisation.gouv.sn/2022/05/13/les-collectivites-territoriales-tenues-de-recruter-en-fonction-des-organigrammes-types>

dans d'autres situations. Ainsi, par commodité de la démarche entreprise, il appert d'emblée d'explicitier que le champ d'application de la substitution d'action est bien déterminé (chapitre 1). Ensuite, un examen minutieux sera opéré sur la procédure prévue à cet effet (chapitre 2).

Chapitre 1 : Un champ déterminé de la substitution d'action

L'organisation de la décentralisation territoriale trouve ses racines dans la plupart des Etats unitaires d'Afrique au sein de la constitution. Dans certains systèmes, le constituant prend le soin de structurer la répartition des compétences entre les autorités centrales et celles locales³⁰ tandis que dans d'autres, la norme fondamentale directement renvoie à la loi³¹. Quoi qu'il en soit, une nette séparation des domaines d'action entre ces deux niveaux de décision est nécessaire pour un bon fonctionnement des institutions de la République. C'est ainsi que, la constitution sénégalaise de 2001 pose le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales en disposant qu' « elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct ». Toutefois, c'est la loi 2013-10 portant code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) qui fixe leur domaine de compétence ainsi que celui des organes étatiques, garants du contrôle de légalité des actes posés par ces dernières. C'est dans cette voie que le législateur sénégalais a procédé à une double démarche. D'une part, il a déterminé une clause générale de compétence en concédant aux termes de l'article 278 du code précité que « Les collectivités territoriales règlent, par délibérations, les affaires de leurs compétences ». D'autre part, il a repris les neuf domaines de compétence attribués, en 1996, aux collectivités locales lors de la première phase de « l'acte III » en 2013 avec une possibilité d'extension dans la seconde phase (exposé des motifs de la loi 2013-10). Parallèlement, l'article 270 alinéas 3 donne compétence aux représentants de l'Etat les pleins pouvoirs afin de scruter l'action des collectivités. En ce sens, il dispose que : « les représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public ». L'alinéa suivant renchérit dans cette foulée que : « Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités territoriales, de leurs compétences ».

³⁰ C'est le cas de la R.D.C. où la constitution (articles 201 à 204) détaille les compétences exclusives de l'Etat central, celles des provinces et les matières partagées entre ces deux niveaux de décisions

³¹ C'est la situation qui prévaut au Sénégal. La constitution consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales (article 103) et renvoie à la loi pour organiser leur organisation ainsi que leur fonctionnement.

Par ailleurs, les domaines de substitution d'action sont encadrés en cas de manquements par les collectivités territoriales à leurs obligations, principalement dans le C.G.C.T. (section 1) et accessoirement dans les codes de l'urbanisme et de la construction (section 2).

Section 1 : Un large domaine dans le C.G.C.T.

L'expression "code général" désigne selon le professeur Demba Sy le rassemblement dans un même texte de l'ensemble des textes de nature législative qui sont relatifs à la décentralisation au Sénégal³². En effet, il y avait auparavant un code des collectivités locales mais qui était prolongé par d'autres lois sur la décentralisation³³. Par ailleurs, la largesse du domaine de la substitution est intrinsèque au fait que le code général englobe les actes les plus importants que les collectivités peuvent adopter et ceux pouvant faire l'objet d'une substitution d'action. De manière générale, le code prévoit deux domaines de substitution d'action des collectivités territoriales par les autorités étatiques : l'un est relatif à l'adoption du budget local, donc aux finances locales et l'autre concernant la police administrative.

Paragraphe 1 : un domaine de substitution d'action relatif au budget

Le budget est une notion polysémique qui a fait l'objet de plusieurs définitions. Il est souvent considéré comme la prévision de l'ensemble des recettes et des dépenses selon une procédure déterminée. D'emblée, l'Etat était la seule personne morale de droit public détentrice d'un budget public. Mais par la force des choses, les collectivités territoriales, avec d'autres entités telles que les établissements publics, sont devenues en quelque sorte des concurrents de ce dernier et prévoient leurs propres budgets. Pour les collectivités territoriales, on distingue entre le budget primitif, le budget supplémentaire et le compte administratif. Par ailleurs, le budget de la collectivité est adopté par son assemblée délibérante, le conseil municipal pour la commune, le conseil de Ville pour la Ville et le conseil départemental pour le département. Les dispositions du code général relatives au budget local sont contenues dans le chapitre 3 dudit code intitulé "des règles budgétaires". Ainsi la collectivité territoriale doit adopter son budget selon les normes définies : les principes budgétaires (A), sous peine d'être substituée par le représentant de l'Etat. Une telle pratique semble, à bien des égards, freiner la liberté locale (B).

A) Des principes budgétaires contraignants

A l'instar de l'Etat, l'adoption du budget local répond au conformisme des principes dits budgétaires, qui sont arrêtés à l'échelle communautaire avec l'avènement de l'Union

³² Demba Sy, *Droit administratif*, op cit, p.245

³³ Voir le recueil des textes de la décentralisation au Sénégal, www.hubrural.org/IMG/pdf/senegal_recueil_textes_decentralisation.pdf

Economique et Monétaire Ouest Africaine (U.E.M.O.A.)³⁴. L'esprit d'une telle démarche découle de la volonté d'assurer la santé et la prospérité des finances publiques qui ne se limitent plus à celles de l'Etat. Ainsi, les principes budgétaires peuvent être définis comme les règles de droit qui s'appliquent à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle du budget. A en croire à l'ancien directeur de l'administration territoriale et administrateur civil Léopold Wade, les principes budgétaires locaux sont : l'équilibre budgétaire, l'unité, l'universalité, l'annualité, la spécialité [des crédits], la sincérité, l'antériorité et la légalité de l'impôt³⁵. Si certains principes sont généraux en droit des finances publiques, d'autres par contre peuvent être qualifiés de spécifiques aux collectivités territoriales. C'est ainsi que la première section du chapitre 3 précité traite des "dispositions générales" alors que la deuxième est stratifiée autour de l'inscription des dépenses obligatoires dans le budget local.

Aux termes de l'article 253 du C.G.C.T., « au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité territoriale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires ». Son dernier alinéa prévoit deux sections du budget : l'une relative au fonctionnement et l'autre à l'investissement. Ainsi, le déclenchement du marathon budgétaire doit s'achever avec l'adoption du budget primitif au plus tard le 01 janvier de l'année d'exercice auquel il s'applique (article 254 alinéa 1). Ce qui implique le principe de l'annualité du budget. Néanmoins, l'alinéa trois du même article dispose que : « si le budget n'est pas adopté au 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'Etat règle le budget³⁶ et le rend exécutoire dans les quinze jours qui suivent cette date ». Donc l'entité décentralisée sera dessaisie et substituée par l'autorité étatique. Toutefois, d'après l'alinéa 5 de l'article 254, cet empiètement ne pourrait prospérer « quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars au conseil de la collectivité territoriale d'informations indispensables à l'établissement du budget » par le canal du représentant de l'Etat. Aussi, « En cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale, son conseil adopte le budget dans un délai de trois mois à compter de l'installation de ses organes. A défaut, le budget est réglé et rendu obligatoire par le représentant de l'Etat dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent article ».

³⁴ Adoption de la directive numéro 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'U.E.M.O.A.

³⁵ V. Léopold Wade, *le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales au Sénégal*, op cit, p. 72. Ces principes sont le fruit de l'article 9 de la directive numéro 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA précitée.

³⁶ L'expression "règle le budget" est définie par la directive de 2011 comme « le fait pour le représentant de l'Etat de se substituer à l'organe délibérant de la collectivité et d'établir le budget du nouvel exercice sur la base de fonctionnement de l'exercice précédent »

Un autre principe budgétaire contraignant est bien celui de l'équilibre réel³⁷. Toujours selon Léopold Wade, ce principe signifie que « l'ensemble des ressources doit couvrir l'ensemble des charges³⁸ ». Ainsi, ce principe prévu par l'article 255 comprend trois aspects.

Il s'agit d'abord du vote en équilibre de la section fonctionnement et de la section investissement. Ensuite, le budget doit être adopté de manière sincère en dépit de toute majoration ou de minoration des recettes ou des dépenses. Enfin, il y a la règle d'or interdisant toute prise en charge d'une dette pour éponger une autre arrivée à échéance. En effet, le produit de l'emprunt doit servir à l'investissement. Et comme disait Gaston Jèze, « il y a des dépenses, il faut les couvrir ». Seulement, pour les collectivités décentralisées l'intégralité des ressources doit couvrir la totalité des dépenses. Dit autrement, le budget doit être adopté en parfait équilibre contrairement à l'Etat par exemple qui peut accuser un déficit criant. Le résultat de la non adoption du budget local en équilibre réel est que celui-ci est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat (voir article 256 C.G.C.T.) agissant à la place des élus territoriaux.

En dernier lieu, il y a substitution d'office de la collectivité par le représentant de l'Etat lorsque dans l'exercice d'un budget, il est constaté que le déficit de l'arrêté de compte est égale ou excède 10% des recettes de fonctionnement (article 260 C.G.C.T.). Dans pareille situation aussi, le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget de la collectivité territoriale.

Concernant d'autre part l'inscription des dépenses obligatoires, il est l'objet des articles 264 à 267 du C.G.C.T. En effet, il est impératif pour les collectivités décentralisées l'inscription de certaines dépenses dans le budget d'un côté et de manière suffisante d'un autre (voir article 201 C.G.C.T.). Ces dernières sont qualifiées d'obligatoires parce qu'elles doivent non seulement figurer dans le document budgétaire mais également elles doivent être pourvues de crédits suffisants pour leur prise en charge. Aux fins du code général, ce sont des dépenses imposées par la loi aux collectivités. Dans cette perspective, l'article 202 du C.G.C.T. a dressé une liste longue de 18 dépenses obligatoires parmi lesquelles l'on pourrait mentionner entre autres les traitements et salaires du personnel titulaire³⁹, le paiement de la dette ou encore la clôture l'entretien et la translation des cimetières. Ainsi, leur défaut d'inscription ou l'insuffisance de

³⁷ Rappelons que pour l'Etat, on parle simplement du principe de l'équilibre qui est d'ailleurs très nuancé avec la tendance de plus en plus accrue du phénomène des déficits budgétaires.

³⁸ Léopold Wade, *le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales au Sénégal*, op cit, p. 72

crédits à elles allouées confère au représentant de l'Etat le pouvoir d'y procéder en réglant, rectifiant et rendant exécutoire le budget en lieu et place du conseil délibérant.

En France, l'organisation de la substitution d'action est assez similaire. Elle est exercée par le préfet, en liaison avec les C.R.C. (chambres régionales des comptes), dans son contrôle budgétaire selon les dispositions pertinentes de la constitution⁴⁰ et du C.G.C.T. (article L.1612-1 à L.1612-20). Ce contrôle a posteriori spécifique porte essentiellement sur les mêmes domaines⁴¹ que dans les pays de l'U.E.M.O.A., régis en la matière par la directive de 2011/01 du conseil des ministres de l'Union relatif au régime financier des collectivités décentralisées.

Par ailleurs, ces règles et principes budgétaires qui ont pour objectif de promouvoir la transparence et l'efficacité des finances locales se révèlent aujourd'hui contraignantes en ce sens qu'ils atténuent fortement le pouvoir décisionnel des entités locales. Les principes tels que édictés obstruent l'épanouissement des libertés locales, et partant le développement des collectivités décentralisées.

B) Un frein aux libertés locales

S'il est vrai que l'autonomie des collectivités locales n'est pas équivalente à leur indépendance, il sied toutefois que la mission assignée à ces dernières, à savoir « la conception la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local⁴² », ne pourrait se réaliser quand elles sont étouffées par les pesanteurs du contrôle budgétaire mis en mouvement. C'est pourquoi la question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique⁴³ demeure problématique à cause de « la persistance du contrôle a priori pour les actes les plus importants des collectivités locales⁴⁴ », les budgets notamment. En effet, « dès lors que ce contrôle devient excessif et particulièrement étroit, il devient une véritable entrave à la libre administration des collectivités (...), un obstacle majeur à la décentralisation elle-même⁴⁵ ». Il en est ainsi de la substitution du représentant de l'Etat quand il juge lui-même qu'une charge obligatoire n'a pas été

⁴⁰ L'art. 72 alinéa 6 dispose : « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux du contrôle administratif et du respect des lois ».

⁴¹ Date d'adoption et transmission du budget, l'équilibre réel, la date de vote, l'équilibre et le rejet éventuel du compte administratif et enfin l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires.

⁴² Article 3 du C.G.C.T.

⁴³ C'est le titre de l'article rédigé par Kpedu Yawovi A. et publié sur *Afrilex*

⁴⁴ Ismaila Madior Fall, « le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », op cit, p.86

⁴⁵ Kpedu Yawovi, « l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », op cit, p. 23

suffisamment pourvue en crédits dans le budget. C'est dans cette logique que Moussa Zaki⁴⁶ avance que certes « l'existence de dépenses obligatoires ne constitue pas une atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales. Néanmoins le fait que celles-ci “doivent faire l'objet d'ouverture de crédits *juges suffisants*...” [comme le stipule l'article 256 C.G.C.T.] par le représentant de l'Etat qui peut le cas échéant procéder à une inscription d'office constitue une réelle entrave ». A ce niveau, il serait envisageable d'instituer des organes juridictionnels à caractère financier et ayant une compétence territoriale, à l'instar des chambres régionales des comptes en France, qui adopteront une posture plus neutre pour trancher lorsqu'il se présente un problème financier intéressant une collectivité de leur ressort. Cela pourrait être un début de solution qui promeut davantage la légalité des actes des collectivités territoriales, la transparence dans la gestion des deniers publics ainsi que la neutralité de l'administration déconcentrée. C'est ainsi que l'ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Sénégal maître Ameth BA regrette dans son discours de 2016 prononcée à l'occasion de la rentrée des cours et tribunaux⁴⁷ que « la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales n'a subi aucune réforme ». Cette critique qui peut être considérée comme sévère a première vue, pourrait se révéler intéressante dans la mesure où le budget local reste toujours sous l'empire du régime de la tutelle. Or, il est évident que la question financière constitue de nos jours un des enjeux majeurs du développement. C'est pourquoi le substitut du procureur près le tribunal de grande instance hors classe de Dakar, M. Biram SENE, a recommandé lors de cette cérémonie solennelle la suppression pure et simple du contrôle a priori et l'enrôlement de tous les actes sous le régime de l'article 243. Ce qui revient à dire la généralisation du contrôle a posteriori et donc l'établissement entier du régime de l'exécution obligatoire des actes locaux.

Par ailleurs, l'évolution du mouvement décentralisateur devrait à l'instar des pays scandinaves favoriser le pouvoir financier des collectivités décentralisées en Afrique en atténuant les règles restrictives en matière d'emprunt et de déficit.

Tout compte fait, il convient de constater qu'il n'est pas du tout aisé de trouver un juste milieu entre la promotion des libertés locales et la garantie nécessaire de la légalité des actes locaux. Ce qui fait dire au professeur Ismaïla Madior FALL que « l'option d'approfondir la décentralisation [se heurte à] la volonté de surveiller les collectivités locales », confirmant ainsi l'adage selon lequel « la confiance n'exclut pas le contrôle »⁴⁸. Parallèlement aux budgets, le

⁴⁶ Entraves à l'autonomie des collectivités locales au Sénégal, p.6

⁴⁷ Rentrée cours et tribunaux pour l'année judiciaire 2016, <https://ordre-des-avocats.sn/les-discours-de-la-udience-solennelle-de-rentree-des-cours-et-tribunaux-annee-judiciaire-2015-2016/>

⁴⁸ Ismaïla Madior FALL, op cit. p. 87

C.G.C.T. enjambe également le domaine de la police administrative en matière de substitution d'action.

Paragraphe 2 : un domaine de substitution lié à la police administrative

La notion de police est très fréquemment utilisée en droit administratif. Selon Jean-Claude Ricci⁴⁹, « la police a pour but exclusif l'instauration, le maintien ou la restauration de l'ordre public ». Elle est administrative parce qu'exercée par l'administration publique ou par son concours afin de prévenir le désordre public. La police administrative fait ainsi partie des prérogatives qui témoignent de l'exorbitance du droit administratif dont bénéficie l'administration publique dans l'exercice de ses missions même si une partie de la doctrine considère cette celle-ci est en déclin⁵⁰. Quoiqu'il en soit, la police administrative est prévue dans le C.G.C.T. Si les différents pouvoirs exécutifs locaux exercent cette attribution⁵¹, c'est le maire qui en est le plus bénéficiaire même si son action est contrôlée. Ainsi, l'affirmation de la police municipale par le C.G.C.T. (A) est obtempérée par l'intervention du représentant de l'Etat en ce qui concerne l'adoption des mesures de police (B).

A) L'affirmation de la police municipale

D'emblée, il convient de faire remarquer que le maire n'est pas le seul pouvoir exécutif local qui détient les pouvoirs de police. En effet, l'article 34 du code dans son dernier alinéa dispose : « le président du conseil départemental gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserves des attributions dévolues aux représentants de l'Etat et aux maires ». Des attributions similaires sont également conférées au maire de la ville⁵². Néanmoins, c'est le maire de la commune qui détient et exerce le plus ces pouvoirs à travers la police municipale. Ainsi, selon l'article 118 C.G.C.T., « le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ». Toutefois, la loi de 2013 ne confère pas directement cette prérogative aux maires. En effet l'alinéa suivant du même article prévient en ce que : « la création d'un service de service municipale est autorisée par décret qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de

⁴⁹ Droit administratif général, p.145

⁵⁰ Abdou Aziz Daba Kébé, « le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex*, 28 p.

⁵¹ L'Art 127 C.G.C.T. dispose : « en matière de police municipale, le conseil municipal peut émettre des vœux et avis mais n'a, en aucun cas, qualité adressé des injonctions au maire ».

⁵² L'article 119 alinéa 3 dispose : « les missions de la commune énumérées aux points 1 et 2 ci-dessus sont, le cas échéant, exercées par le maire de la ville ».

fonctionnement ». D'où il résulte que la création d'un service de police municipale par une commune est conditionnée au respect préalable d'une norme réglementaire⁵³.

Par ailleurs, aux termes de l'article 119 C.G.C.T., « la police municipale a, sous réserves des dispositions de l'article 123 du présent code, pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publics ». Cette définition du législateur sénégalais de la police municipale rappelle la signification classique et trilogique de la notion d'ordre public. Par ailleurs, les missions de la police municipale sont énumérées limitativement par l'alinéa 2 de l'article 119 précité. En substance, il s'agit de six points ou domaines tels que la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; le mode de transport des personnes décédées, des inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières ; l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des denrées comestibles exposées en vente ; la préservation, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accidents et de fléaux calamiteux ; les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés et enfin l'intervention pour obvier ou remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux quels qu'ils soient. A la lecture de ce texte, on se rend compte que les pouvoirs de police du maire sont assez consistants mais à l'aune de la pratique la majeure partie de ces prérogatives ne sont effectivement exercées par ce dernier. S'agit-il d'un laxisme ou alors une méconnaissance des textes ?

En tout cas, un effort supplémentaire doit être fait dans ce sens afin de promouvoir davantage l'ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publics au sein de toutes les communes du Sénégal.

Toutefois, les pouvoirs de police des exécutifs locaux ne sont pas absolus, ils sont sous exercés sous la supervision du ministre chargé des collectivités territoriales, mais aussi, et surtout des représentants de l'Etat.

B) L'intervention des autorités étatiques

Au sens du contrat social et des fondements de l'Etat, le pouvoir central ou étatique est le premier garant de la préservation de l'ordre public. C'est pourquoi les attributions dévolues aux maires ne font pas obstacle à l'intervention des autorités centrales de l'Etat qui sont aussi tributaires de pouvoirs de police, et non des moindres. De manière générale, ils peuvent être

⁵³ Nous n'avons pas pu retrouver ce décret après recherches.

substitués soit par le ministre chargé des collectivités territoriales soit par le représentant de l'Etat.

La substitution du ministre chargé des collectivités territoriales, en lieu et place de celle-ci, peut globalement intervenir dans deux hypothèses : lorsque le maire refuse ou néglige de faire des actes qui lui sont prescrits par la loi ou les règlements (article 128) et lorsque ce dernier est récalcitrant face à une mesure présentant un intérêt intercommunal (article 129). Il est procédé ainsi pour mettre en avant les intérêts supérieurs de l'Etat, de la communauté⁵⁴. C'est dans cette perspective que l'article 278 alinéa 3 C.G.C.T. dispose : « l'Etat exerce les missions de souveraineté, le contrôle de l'égalité des actes des collectivités territoriales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationale ainsi que l'intégrité du territoire ».

En ce qui le concerne le représentant de l'Etat, ses pouvoirs de substitution sont plus prégnants. Dès le départ, l'article 118 C.G.C.T. prévient que le maire exerce son pouvoir de police municipale sous le contrôle du représentant de l'Etat. En outre, l'article 124 affirme que « les pouvoirs qui appartiennent aux maires, en vertu des articles 118 à 122 du présent code ne font pas obstacles au droit du représentant de l'Etat de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publics ».

De manière globale, les délégués du président de la République⁵⁵ concourent à l'exécution des mesures de police nécessaires dans le but d'apporter tantôt une mainforte aux élus territoriaux et tantôt à compléter leurs carences et négligences dans l'application des mesures prescrites, par les lois et règlements en vigueur, aux collectivités décentralisées.

Section 2 : un domaine singulier dans le code de l'urbanisme

L'urbanisme intègre les domaines de compétences dans lesquels la substitution des collectivités territoriales est prévue. Il est mentionné parmi les matières transférées en 1996 et réitérées par la loi 2013-10. C'est d'ailleurs l'objet du chapitre IX intitulé « De l'urbanisme et de l'habitat ». Le choix de son étude dans la substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal, parmi les neuf domaines transférés, est plus que justifié. En effet, l'urbanisme est une discipline

⁵⁴ Dispositions similaires pour le Département sont mentionnées à l'article 54 C.G.C.T.

⁵⁵ Cette fonction leur a été confiée par la loi de 1972 sur les attributions des chefs de circonscriptions administratives et chefs de village d'une part et l'article 270 C.G.C.T. qui dispose que : « les représentants de l'Etat sont les délégués du président de la République dans leur circonscription ».

du droit public⁵⁶ particulièrement marquée par les interactions entre le maire et le représentant de l'Etat. En outre, l'urbanisme figure parmi les domaines cruciaux cités à l'article 245 C.G.C.T. où l'approbation préalable du représentant de l'Etat est nécessaire concernant les actes édictés par les entités territoriales. Au Sénégal, la séparation des textes régissant l'urbanisme de la construction est très récente⁵⁷. Ainsi, la stratification de la substitution d'office repose sur l'adoption des schémas (paragraphe 1) en la matière d'une part et la délivrance des actes d'autre part (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : l'adoption des schémas

La loi 2013-10 sur la décentralisation territoriale au Sénégal prévoit plusieurs schémas et plans relatifs à l'urbanisme que les collectivités ont la latitude d'adopter. Ainsi, il est louable aux élus territoriaux de dresser leurs plans et schémas d'urbanisme en faveur de leurs collectivités respectives ; mais l'autorité étatique peut néanmoins se substituer à eux, dans certaines circonstances prévues par le code de l'urbanisme et celui de la construction.

A) Le pouvoir local d'élaboration de plans d'urbanisme

A travers le C.G.C.T., les collectivités décentralisées bénéficient d'une parcelle de compétences leur permettant d'adopter pour leurs circonscriptions des plans et schémas d'urbanisme. Au demeurant, le code fait la distinction entre les compétences dévolues au département et celles octroyées à la commune, qui sont plus consistantes.

Ainsi, le département reçoit les compétences suivantes : l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) d'une part et le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat⁵⁸. Relativement aux S.D.A.U., ils sont approuvés par le département suite à leur élaboration par la commune. Concernant la seconde catégorie de compétence départementale en matière d'urbanisme, à savoir le soutien à l'action des communes, il n'a pas fait l'objet d'une clarification de la part du code général qui aurait pu davantage expliciter en quoi consiste ce soutien à l'action des communes.

Parallèlement, aux termes de l'article 319 C.G.C.T. et pour l'adoption des schémas et plans, « la commune reçoit les compétences suivantes : l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (P.D.U.), du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.), des plans

⁵⁶ « Branche spécialisée du droit public, le droit de l'urbanisme se définit comme l'ensemble des règles concernant l'affectation de l'espace et de son aménagement » nous dit J. Morand-Deville dans son ouvrage, *Droit de l'urbanisme*, ESTEM, 1996, p.3.

⁵⁷ Voir plus haut dans l'introduction

⁵⁸ Voir art. 318 C.G.C.T.

d'urbanisme de détail (P.U.D.) des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement, les lotissements, leur restructuration ou extension». Cette disposition trouve son exposé ou son prolongement dans le code de l'urbanisme.

Ainsi, les articles 7 à 14 de la loi 2008-43 du 20 août 2008 portant code de l'urbanisme, partie législative, disposent dans leur contenu que ces documents sont rendus exécutoires par décret (S.D.A.U., P.D.U. et P.U.D.) ou par un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme (plans de lotissement) mais seulement l'après avis favorable de la ou des collectivités concernées. C'est pourquoi le décret 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du code de l'urbanisme dispose en son article R36 que : « la commune ou la communauté rurale⁵⁹ élabore, dans le cadre de son ressort territorial, les P.D.U., les S.D.A.U. et les P.U.D. » Dans cette même perspective, l'article 23 de la loi 2008-43 précitée reconnaît que : « la commune prend l'initiative de l'opération de rénovation urbaine » et peut l'entreprendre totalement ou partiellement. Il en est de même pour ce qui concerne la restauration (art. 33) et le remembrement (art. 34).

A côté de l'acceptation concédée en faveur de l'élaboration des schémas et plans locaux, le pouvoir d'Etat peut s'y ingérer parfois.

B) La substitution étatique dans l'adoption des plans

Des situations de substitution dans l'élaboration des plans d'urbanisme ne manquent pas même si elles ne sont pas nombreuses. En effet, dans cette perspective, il est procédé à une démarche impliquant à la fois l'Etat et les entités territoriales afin de trouver la meilleure recette.

Ainsi, aux termes de l'article R-42 du décret 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du code de l'urbanisme, « si les collectivités intéressées n'ont pas fait connaître leur avis dans un délai d'un mois à dater du jour où la demande leur est signifiée, leur silence vaut approbation du plan ». Ce dernier, le plan directeur d'urbanisme, a une durée de validité de vingt ans si l'on se réfère à l'article R-39 alinéa 2. Un dispositif assez similaire est retenu concernant le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

En effet, selon l'article R-51 du même code, « si un conseil municipal ou un conseil rural n'a pas fait connaître son avis dans un délai d'un mois à dater du jour où la demande lui est signifiée, le projet est transmis pour arbitrage du ministre chargé de l'urbanisme par le représentant de l'Etat dans la région ».

⁵⁹ La communauté rurale n'existe plus, d'où la nécessité de mettre le texte en question à jour.

C'est enfin le procédé de la substitution qui s'applique pour le plan d'urbanisme de détails. D'après l'article R-56 : « après enquête publique dans les conditions prévues à l'article 34, le plan d'urbanisme de détails est soumis à l'avis du ou des conseils municipaux et ruraux concernés qui se prononcent par délibération dans le délai d'un mois. A défaut, le projet est transmis pour arbitrage au ministre chargé de l'urbanisme par le représentant de l'Etat dans la région ». Parallèlement à l'édiction des schémas et plans d'urbanisme, l'autre rubrique de la substitution est relatif à la délivrance des actes d'urbanisme et de construction.

Paragraphe 2 : la délivrance des actes en matière d'urbanisme

Diverses catégories d'actes sont octroyées, en matière d'urbanisme, par les collectivités territoriales. Néanmoins, ce pouvoir local de principe est dilué, atténué par la possibilité reconnue aux organes étatiques d'agir en lieu et place de ces dernières dans certaines circonstances.

A) Le pouvoir local à délivrer des actes d'urbanisme

A la lecture de l'article 319 C.G.C.T., on peut constater qu'outre l'élaboration des schémas et plans, les entités décentralisées peuvent délivrer un certain nombre d'actes d'urbanisme. Il s'agit entre autres de la délivrance des accords préalables de certificats d'urbanisme, de la délivrance des autorisations de construire à l'exception de celles délivrées par le ministre chargé de l'urbanisme, la délivrance de permis de démolir et de clôturer et de l'autorisation d'installation et de travaux divers. Cette disposition est réconfortée par le code de l'urbanisme.

D'abord, pour ce qui est des accords préalables de certificats d'urbanisme, il y a le certificat d'urbanisme qui est délivré par le pouvoir exécutif local. Ainsi, à lire l'article R-189 de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, « le certificat d'urbanisme est délivré, après instruction, par le chef de service chargé de l'urbanisme, dans un délai d'un mois à compter de la date de dépôt de la demande, par le maire ou le président du conseil rural ». L'alinéa 2 du même article reconnaît le pouvoir de délivrance du certificat d'urbanisme par le chef de service instruisant le dossier, suite à une délégation par l'autorité locale compétente. C'est en réalité ce certificat qui prévoit si la parcelle de terrain sur laquelle il porte peut soit être affectée à la construction, soit être utilisée pour la réalisation d'une opération déterminée⁶⁰. Toutefois, « dans le cas où le terrain ne peut être affecté à la construction ou utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée, le certificat d'urbanisme en énonce les motifs tirés des dispositions et servitudes d'urbanisme » (article R-192 du décret 2009-1450).

⁶⁰ Voir article L-67 du code de l'urbanisme

Pour les autorisations de construire, elles font l'objet du chapitre 2 inclus dans le Livre IV, intitulé des "règles relatives à l'acte de construire". Selon l'article L-68 du code de l'urbanisme, « nul ne peut entreprendre, sans autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications a des constructions existantes sur le territoire des communes, ainsi que dans les agglomérations désignées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme⁶¹ ». Cette autorisation de construire est donnée par le maire ou le président du conseil rural, dans les conditions fixées par les dispositions pertinentes de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, conformément à l'article L-70. Après construction, « Si les travaux sont juges conformes (...), un certificat de conformité est délivré par le maire ou le président du conseil rural sinon il est refusé et l'autorité peut ordonner toutes les modifications nécessaires ».

En troisième lieu, il y a le permis de démolir et de clôturer qui ressortit à la compétence des collectivités territoriales. A ce niveau, le même dispositif concernant les permis de construire est prévu. Ainsi, aux termes de l'article R-302 du code de l'urbanisme, « le permis de démolir est un acte administratif, par lequel l'autorité administrative compétente autorise la démolition d'une construction ». Après démolition, il est délivré le certificat de démolition qui est « l'acte par lequel l'autorité compétente constate l'exécution des travaux ayant fait l'objet du permis de démolir⁶² ».

En dernier lieu, le maire reçoit compétence pour octroyer les autorisations d'installation ainsi que de travaux divers dans sa circonscription. A titre illustratif, selon l'article L-4 du code de la construction, « nul ne peut élever une habitation, restaurer ou augmenter un bâtiment existant ou encore creuser un puits distant de moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes sans obtenir préalablement une autorisation délivrée par le maire ou le président du conseil rural ».

En dépit de toute cette panoplie de normes donnant des compétences réelles aux maires dans l'octroi des actes relatifs à l'urbanisme, une parcelle de prérogatives est réservée au pouvoir étatique, lui permettant ainsi de se substituer au pouvoir local dans certaines situations.

⁶¹ Cette disposition a été reprise à l'article L-2 de la loi N°2009-23 du 08 juillet 2009 portant code de la construction (partie législative)

⁶² Voir article R-303 du code de l'urbanisme

B) La substitution dans la délivrance d'actes d'urbanisme

Un pouvoir de substitution d'office des collectivités territoriales en faveur du pouvoir étatique est prévu en droit de l'urbanisme lorsque certaines circonstances⁶³ se présentent ou que le pouvoir local compétent s'est abstenu à exercer ses prérogatives d'ordre légal ou réglementaire. Ainsi, après la finition d'une construction, le maire doit délivrer un certificat de conformité dans le délai de 18 jours à compter de la date de réception de la déclaration d'achèvement des travaux. Ainsi, « A défaut de notification dans ce délai, le bénéficiaire saisit par lettre recommandée avec avis de réception postal, l'autorité ayant accordée l'autorisation de construire ; copie de cette lettre est adressée au ministre chargé de l'urbanisme. La décision doit lui être notifiée dans le mois de cette saisine [par le maire]. A l'issue de ce délai, si aucune décision n'est intervenue, le certificat de conformité est réputé accordé. Le ministre chargé de l'urbanisme ou le représentant de l'Etat délivre une attestation valant certificat de conformité » au bénéficiaire (voir article R-371 du code de l'urbanisme).

De même, la décision prise par le pouvoir local sur la demande d'autorisation de construire doit, conformément à l'article R-206 du code de l'urbanisme, être notifiée au demandeur dans le délai de vingt jours calendaires. Toutefois, à considérer l'article R-207 dudit code, « dans le cas où la décision n'a pas été notifiée dans les délais prévus à l'article 206 ci-dessus, le demandeur peut saisir l'autorité compétente [le maire] par lettre recommandée avec avis de réception postal. Faute par l'autorité compétente de notifier sa décision dans le délai de trente jours à dater de la réception de la lettre visée à l'alinéa ci-dessus, l'autorisation de construire est réputée accordée pour les travaux décrits dans la demande sous réserve toutefois que le demandeur se conforme aux dispositions législatives et réglementaires, l'avis de réception postal faisant foi ». Enfin, relativement aux cas des immeubles menaçant ruine, il est procédé à une inspection générale des bâtiments, qui relève de l'Etat, aussi bien ceux publics que privées. Selon l'article L-143 alinéa, « au cours de ces contrôle, si l'inspection générale constate des bâtiments ou édifices quelconque menaçant ruine ou pourraient, par leur effondrement compromettre la sécurité ou n'offrant pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, elle établit un rapport transmis au représentant de l'Etat qui sera tenu, dans ce cas, de faire

⁶³ C'est en ce sens que l'article 120 C.G.C.T. prévoit que : « les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent visé à l'article 119 du présent code ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat, dans le département où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances ». Et justement, parmi les attributions mentionnées à l'article 119, nous avons « la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine ». En pareille situation, si le maire n'exerce pas ses pouvoirs, la substitution du représentant de l'Etat est de droit.

prendre par la collectivité locale visée les dispositions qui s'imposent conformément à l'article L-139⁶⁴ ».

En somme, la substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal est structurée autour des acteurs ainsi que des domaines de compétences entre les autorités territoriales et celles étatiques. Tout compte fait, une procédure prévue par les lois et règlements doit obligatoirement être observée par le pouvoir substituant.

Chapitre 2 : Une procédure prévue de la substitution d'action

La substitution d'action en droit de la décentralisation obéit au respect strict d'une procédure, sous réserve de déboucher sur une irrégularité constitutive d'un vice de forme ou de procédure. A présent, il convient avec la démarche retenue au départ d'envisager la procédure dans le code général des collectivités territoriales (section 1) en premier lieu avant d'en venir à celle établie dans les codes de l'urbanisme et de la construction (section 2).

Section 1 : le mode opératoire dans le C.G.C.T.

Le code général a prévu une procédure bien précise qui s'applique en matière de substitution d'action du ministre chargé de la décentralisation ou du représentant de l'Etat aux collectivités territoriales. En règle générale, il y a d'abord la demande de seconde lecture (paragraphe 1), qui restée vaine, débouche sur la mise en demeure (paragraphe 2) avant toute substitution d'office.

Paragraphe 1 : la demande de seconde lecture

La demande de seconde lecture est une procédure prévue exclusivement pour les actes mentionnés à l'article 243 C.G.C.T.⁶⁵. Il s'agit des délibérations des conseils ou les décisions prise par délégation des conseils ; les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités territoriales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ; les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel et commercial ; les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités

⁶⁴ Aux termes des alinéas 1 et 2 de cet article, « les collectivités locales doivent prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconque lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité publique, ou lorsque d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaire au maintien de la sécurité publique. A cet effet, un arrêté de péril est pris et notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux (...). Cet arrêté est pris par le maire ou le président du conseil rural ».

⁶⁵ Ces actes sont exécutoires 15 jours après leur transmission au représentant de l'Etat, et suite à leur notification ou publication, selon qu'ils soient des actes réglementaires ou individuels, sauf demande de seconde lecture. Pour les actes prévus à l'article 244, ils sont exécutoires de plein droit, contrairement à ceux mentionnés à l'article 245, soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

territoriales et enfin les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités territoriales.

Si aucun grief n'est retenu contre un acte de cette nature, ce dernier devient exécutoire donc 15 jours après l'accomplissement des formalités de transmission et de publicité de l'acte adopté. A ce niveau, le code général n'a prévu aucune modalité de matérialisation d'une telle situation. Si l'on se réfère à Léopold Wade, ancien directeur de l'administration territoriale, « il est cependant recommandée au représentant de l'Etat de notifier à l'auteur de ces actes l'absence d'observation ⁶⁶ ». Quoi qu'il en soit son silence équivaut à une approbation tacite de l'acte pris. A contrario, lorsque le représentant de l'Etat auprès de la collectivité territoriale constate des irrégularités dans l'acte qui lui a été transmis, il dispose d'un délai de 15 jours francs pour demander à cette dernière de procéder à une seconde lecture. Cette procédure consiste à saisir l'auteur de l'acte, l'exécutif ou l'organe délibérant, par courrier afin de lui notifier les irrégularités constatées et l'inviter ainsi à les corriger. Si la demande de seconde lecture n'a pas produit l'effet escomptée, le représentant de l'Etat a la latitude de déférer l'acte en question dans les deux mois qui suivent la période de 15 jours pour seconde lecture, celle-ci ayant un caractère suspensif.

Par ailleurs, le maire ou le président du conseil départemental peut demander au représentant de l'Etat la réduction du délai de la seconde lecture (article 243 dernier alinéa) ou encore de l'informer s'il a ou non l'intention de déférer à la chambre administrative de la cour suprême un acte qui lui a été transmis sur la base de l'article 243 du C.G.C.T. Parallèlement à la procédure de la demande de seconde, la mise en demeure est souvent nécessaire avant toute substitution. Enfin, le problème majeur rencontré dans la procédure est celui de la computation des délais⁶⁷ qui sont imputés soit au représentant de l'Etat soit à la collectivité territoriale pour agir dans un sens ou dans un autre. Ainsi, selon Léopold Wade deux équations sont à résoudre : celle de la détermination des points de départ et d'expiration d'une part et d'autre part celle du mode de calcul du délai.

Pour les délais exprimés en jour, le jour de l'acte ou de la notification n'est pas pris en compte, les délais étant francs. Le calcul s'opère à compter du jour suivant à zéro heure et expire le dernier jour à vingt-quatre heures. Les samedis, dimanches et jours fériés sont comptabilisés mais si l'expiration du délai tombe sur un de ces jours, il est prorogé jusqu'au premier jour

⁶⁶ Léopold Wade, *le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales au Sénégal*, op cit, p. 61

⁶⁷ Ibidem, p. 67

ouvrable suivant à vingt-quatre heures. Parallèlement, lorsque le délai est exprimé en mois, il est calculés à compter du jour suivant à zéro heure et expire le jour du dernier mois qui porte le même quantième que le jour suivant celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification. Si le l'expiration du délai tombe sur un samedi, un dimanche ou un jour férié, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant à vingt-quatre heures.

Paragraphe 2 : la mise en demeure

La mise en demeure est « une injonction formelle qui informe une personne que le délai pour remplir son obligation arrive à son terme ou est dépassé⁶⁸ ». Il s'agit donc globalement d'une sommation ou d'un ultimatum adressé ici à la collectivité territoriale pour remplir ses obligations légales et réglementaires. Cela peut concerner soit l'exécution des lois et règlements, qui entrent dans les mesures de police, soit porter sur l'adoption du budget local.

Relativement aux mesures de police, il y a d'abord les situations d'incompatibilités interdites par la loi et aussi le refus ou la négligence de remplir les mesures prescrites par les textes positifs.

Ainsi, aux termes de l'article 56 C.G.C.T. : « le président du conseil départemental nommé à une fonction incompatible avec son mandat est tenu de faire une déclaration d'option dans un délai de 30 jours. Passé ce délai, il peut être invité par le ministre chargé des collectivités territoriales à abandonner l'une de ses fonctions. En cas de refus ou 15 jours après cette mise demeure, le président est déclaré démissionnaire par décret⁶⁹ ». Dans ce même ordre d'idée, la mise en demeure un préalable fondamental qui doit être adressé au conseiller municipal⁷⁰ ou départemental⁷¹ qui ne répondrait pas à trois sessions successives sans motifs valables ou qui refuserait de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements.

Sur un autre registre, selon l'article 54 C.G.C.T. « dans le cas où le président du conseil départemental refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la loi ou les règlements ou qui s'imposent absolument dans l'intérêt du département, le ministre chargé des collectivités territoriales, après mise en demeure, peut y procéder d'office. Cette mise en demeure doit être faite par écrit et indiquer le délai imparti au président pour répondre au ministre (...). Si la mise en demeure est restée vaine dans le délai imparti, ce silence équivaut à un refus. Lorsqu'il s'agit [enfin] d'une mesure présentant un intérêt commun à deux ou

⁶⁸ Dictionnaire français l'internaute, <https://www.internaute.fr/dictionnaire/fr/definition/mise-en-demeure>

⁶⁹ Situation identique prévue à l'article 132 C.G.C.T. pour le maire en matière d'incompatibilité.

⁷⁰ Art. 157 et 159 C.G.C.T.

⁷¹ Art. 66 et 67 C.G.C.T.

plusieurs départements, le ministre (...) peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux présidents des conseils départementaux intéressés⁷²».

En fin, nonobstant les pouvoirs de police dévolus au maire par l'article 118, le représentant de l'Etat peut opposer une substitution dans ce domaine pour maintenir l'ordre public, mais seulement, après une mise en demeure restée sans résultat conformément à l'article 124.

Concernant la matière budgétaire, la mise demeure est impérative avant toute substitution. Elle est particulièrement mise en branle lorsqu'il y a un défaut d'inscription d'une dépense obligatoire par la collectivité territoriale dans le budget local⁷³. Ainsi aux termes de l'article 264, « lorsque le représentant (...) constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, il dresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée ». C'est seulement dans le cas ou après un mois de mise en demeure la collectivité n'aura pas adopté les mesures nécessaires pour la prise en charge de la dépense obligatoire que le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. De la même manière, la mise en demeure de 15 jours est aussi impérieux avant le mandatement d'office, des intérêts moratoires en même temps que le principal, par le représentant de l'Etat⁷⁴ mais également au cas où le budget adopté par la collectivité serait en déséquilibre⁷⁵.

En somme, la substitution du ministre chargé des collectivités territoriales ou du représentant de l'Etat n'est possible qu'à la suite du respect strict des formalités de demande de seconde lecture et ou de mises en demeure, sous peine d'être illégale et susceptible d'être anéantie par le juge de l'administration pour vice de procédure. Toutefois, il peut être dérogé à ces modalités en période de circonstances exceptionnelles comme cela a été le cas avec la proclamation de l'état d'urgence durant l'avènement de la covid-19. En effet, l'ordonnance N° 0005-2020

⁷² Idem pour ce qui concerne le maire en cas de refus ou de négligence d'accomplissement des mesures prescrites par les lois et règlements. Voir les articles 128 et 129 du C.G.C.T.

⁷³ En France, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L1612-15 C.G.C.T., « la chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concernée, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité concernée. Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation expresse »

⁷⁴ Art. 265 et 266 C.G.C.T.

⁷⁵ Art. 256 du C.G.C.T.

aménageant des mesures dérogatoires au fonctionnement des conseils départementaux, municipaux et de ville après avoir suppléé les conseils délibérants par les bureaux⁷⁶, dispose à son article 3 que : « par dérogation aux dispositions des articles 243, 244 et 245 du C.G.C.T., les délibérations du bureau [en lieu et place des conseils délibérants] sont transmises au représentant de l'Etat, dans les conditions prévues à l'article 243 dudit code. L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité territoriale dans le délai de soixante-douze heures à compter de la date de l'accusé de réception ». Ces dérogations se limitaient uniquement dans le temps de la loi d'habilitation précitée.

Ainsi, convient-il d'élucider la procédure de substitution prévue dans le code de l'urbanisme.

Section 2 : le *modus operandi* dans le code de l'urbanisme

Tout comme le code général, le code de l'urbanisme a mis en place un dispositif de substitution d'action de l'autorité étatique à celle décentralisée. Mais à l'inverse, le code de l'urbanisme paraît beaucoup plus souple. C'est ainsi qu'il procède d'une démarche associative quant à l'élaboration des plans et schémas d'une part (paragraphe 1) et d'autre part à une action complémentaire, entre les différentes autorités intervenant, dans la délivrance des actes d'urbanisme et de construction (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : une démarche associative dans l'élaboration des plans

L'association entre le pouvoir étatique avec le pouvoir décentralisé dans l'édiction des plans et schémas d'urbanisme se manifeste tant au niveau législatif qu'à l'échelle réglementaire.

Ainsi, même si l'élaboration du plan directeur d'urbanisme, du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'urbanisme de détail ressortit à la compétence des villes et communes dans le C.G.C.T., la participation de l'Etat dans ce processus ne fait aucun doute. Aux termes de l'article 7 alinéa 4 de la partie législative du code de l'urbanisme, « les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont rendus exécutoires par décret après avis favorable du conseil régional ». A ce niveau, il convient de mettre à jour le code qui est en déphasage avec le mouvement décentralisateur au Sénégal ; la région collectivité locale n'existant plus. Mais de toute façon, à la suite de l'élaboration du plan par la collectivité

⁷⁶ Aux termes de l'article premier de cette ordonnance, « par dérogation aux dispositions des articles 27, 81 et 168 du C.G.C.T., durant la pandémie de covid-19 et dans les limites de temps de la loi d'habilitation n° 2020-13 du 02 avril 2020 susvisée, les bureaux départementaux, municipaux et de la ville suppléent les conseils départementaux, municipaux et de la ville en matière de réaménagement budgétaire destiné à la participation au Fonds de riposte et de solidarité « force covid-19 », à l'allocation de secours ainsi qu'à l'achat de vivres, de produits et de matériels de protection nécessaires à la lutte contre cette pandémie ».

décentralisée, son exécution ne peut intervenir qu'après le décret du président de la République. Dans cette même perspective, le dernier alinéa de l'article 8 dispose que : « les plans directeurs d'urbanisme sont approuvés par décret sur rapport du ministre chargé de l'urbanisme après avis favorable de la ou des collectivités locales intéressées ». Les plans d'urbanisme de détails sont approuvés de la même façon que les plans directeurs d'urbanisme (voir article L-9 du code de l'urbanisme). Pour les plans de lotissement, ils sont approuvés par le ministre chargé de l'urbanisme après avis favorable de la collectivité concernée (article L-14).

Ces dispositions sont confirmées dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, qui détermine par ailleurs les modalités de l'élaboration de ces plans. En effet, selon son article R-36 : « la commune ou la communauté rurale élabore, dans le cadre de son ressort territorial, les plans directeurs d'urbanisme, les schémas d'urbanisme d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'urbanisme de détails et des plans de lotissement ». Les dépenses nécessaires sont à la charge de l'entité décentralisée non sans la contribution de l'Etat par le biais du fonds de dotation ou par subvention à travers le budget général ou toute autre source de financement (art. R-37). Le plan de rénovation, quant à elle, est approuvé par décret même si la commune peut prendre l'initiative de ladite rénovation (art. L-22). Il en est de même pour la procédure d'exécution des opérations de restructuration (art. L33). Enfin, le plan de remembrement est, selon l'art. L36, approuvé par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre chargé des domaines et du cadastre.

Par ailleurs, selon l'article R-42, « si les collectivités intéressées n'ont pas fait connaître leur avis dans un délai d'un mois à dater du jour où la demande leur est signifiée, leur silence vaut approbation du plan » directeur d'urbanisme. Pour les schémas directeurs⁷⁷, « si un conseil municipal ou régional n'a pas fait connaître son avis dans un délai d'un mois à dater du jour où la demande lui est signifiée, le projet est transmis pour arbitrage au ministre chargé de l'urbanisme par le représentant de l'Etat dans la région », avant d'être approuvé par décret. Ce même mode opératoire prévaut pour le plan d'urbanisme de détails. Si l'organe délibérant de la collectivité ne donne pas son avis dans le délai d'un mois, le projet est transmis pour arbitrage au ministre chargé de l'urbanisme (art. R-56). A présent, nous allons mettre l'accent sur la procédure mis en exergue pour la délivrance des actes d'urbanisme.

⁷⁷ En France, la région d'Ile-de-France élabore le schéma directeur de d'Ile-de-France en association avec l'Etat, voir art. L123-5 et suivants du code de l'urbanisme en France, www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/. Cette association est aussi mise en relief à l'art. L132-6 entre l'Etat, les régions, les départements et autres structures pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

Paragraphe 2 : une action complémentaire dans la délivrance des actes

Il existe diverses catégories d'actes qui sont délivrées de concert par les autorités administratives et décentralisées en matière d'urbanisme et de construction⁷⁸.

Ainsi, aux termes de l'article L-70 du code de l'urbanisme : « l'autorisation de construire est délivrée au propriétaire ou à son mandataire, après instruction par les services chargés de l'urbanisme, par le maire ou le président du conseil rural dans les conditions définies dans la partie réglementaire du présent code ». De surcroît, selon l'article R-197 du code de l'urbanisme : « l'autorisation de construire est délivrée par le maire ou le président du conseil rural dans la commune ou la communauté rurale où la construction est envisagée après instruction par le service du ministère chargé de l'urbanisme. L'autorisation de construire devient exécutoire après approbation du représentant de l'Etat ». Toutefois, d'après l'article L-2 de la loi n°2009-23 du 08 juillet 2009 portant code de la construction, pour l'Etat, les services publics et les projets d'utilité publique, « cette autorisation administrative obligatoire est accordée par le ministre chargé de l'urbanisme. A cet effet, les maires et les présidents du conseil rural concernés sont informés ». Il reste à savoir si cette information des élus locaux est obligatoire ou non. Dit autrement, sa méconnaissance serait-elle de nature à entacher l'autorisation octroyée par le ministre chargé de l'urbanisme ? Une modification du code devrait apporter plus d'éclaircissements sur ce point.

Relativement aux installations recevant du public mentionnées à l'article L-7 du code de la construction, « l'autorité compétente pour délivrer au nom de l'Etat l'autorisation (...) est, selon le cas, soit le maire de la ville, soit le président du conseil rural. Cette autorisation est soumise à l'approbation du représentant de l'Etat ».

Au demeurant, pour les bâtiments ou édifices menaçant ruines, l'art. L-143 alinéa 2 du code de la construction prévoit qu'« au cours de ce contrôle, si l'inspection générale constate des bâtiments ou édifices quelconques menaçant ruine ou qui pourraient, par leur effondrement compromettre la sécurité ou n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, elle établit un rapport transmis au représentant de l'Etat qui sera tenu, dans ce cas, de faire prendre par la collectivité locale visée les dispositions qui s'imposent conformément à l'article L-139⁷⁹ ». Quel est le délai dans lequel le délégué du président de la

⁷⁸ Pour Jacqueline Morand-Deville, « l'urbanisme une affaire d'Etat » avant 1983. Mais depuis cette date les collectivités décentralisées jouent une partition importante en la matière.

⁷⁹ L'art. L-139 donne les pleins pouvoirs aux exécutifs locaux de prescrire aux propriétaires et titulaires de droits réels immobiliers de prendre les dispositions nécessaires à l'encontre des édifices menaçant ruine, et même la démolition lorsque le péril est imminent.

République doit saisir la collectivité concernée afin qu'elle prenne les mesures idoines ? Le code reste muet sur cette interrogation.

Par ailleurs, aux termes de la lecture faite sur l'article L. 2215-1-1 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales français par le commissaire du gouvernement Frédéric DIEU⁸⁰, « le pouvoir de substitution d'action du préfet au maire ne peut trouver à s'exercer "qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat" ». Cette mise en demeure, [poursuit-il], a, d'abord pour objet d'interpeller le maire sur la nécessité de prendre des mesures face à une situation donnée, tout en lui laissant le temps de réfléchir à la nature de ces mesures : le maire est, donc, averti qu'il doit agir, mais il dispose d'un délai pour déterminer la nature de son action et, éventuellement, convaincre le préfet ». Ainsi, pour faire court, l'objet de la mise en demeure est « d'ôter au maire la possibilité d'invoquer ultérieurement un empiètement arbitraire sur ses compétences : en effet, à défaut d'avoir réagi à la mise en demeure, le maire consent, au moins implicitement, mais en tout cas nécessairement, à ce que le préfet agisse en son lieu et place ; il accepte, donc, un tel empiètement ».

L'organisation de la substitution d'action en droit sénégalais de la décentralisation est ainsi textuellement mise en place, principalement à travers le code général des collectivités territoriales et accessoirement dans les codes de l'urbanisme et de la construction, afin de déterminer d'une part le champ de compétence de chaque autorité et d'autre part éviter tout empiètement dans la sphère de connaissance de l'autre.

Mais qu'en est-il réellement de sa mise en œuvre, de sa pratique au quotidien ?

⁸⁰ Le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'Etat. Lire en ligne : <https://www.lexbase.fr/article-juridique/3209424-doctrine-le-pouvoir-de-sustitution-d-action-du-prefet-en-matiere-de-police-administrative-n-engage-que-rarement-la-responsabilite-de-l-etat>

Seconde Partie : Une mise en œuvre problématique de la substitution d'action

Le droit est une théorie mais aussi et surtout une pratique des acteurs politiques et sociaux. C'est pourquoi, il nous paraît important de s'intéresser à la mise en œuvre de la substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal. Dit autrement, il s'agira de voir si le respect des domaines de compétences entre les différentes autorités ainsi que celui des procédures établies à cet effet est effectif. Un simple regard sur la pratique de la décentralisation territoriale permet de constater que les normes de substitution sont parfois implicitement ou explicitement méconnues par les différents acteurs de la décentralisation. Il s'agit d'abord des acteurs directs notamment les élus territoriaux et les représentants de l'Etat d'une part mais également des acteurs indirects à l'instar des institutions chargées de promouvoir le développement des collectivités décentralisées d'autre part. Au demeurant, cette ignorance de "la législation territoriale" conduit quelquefois à la naissance de litiges entre la collectivité territoriale et l'Etat⁸¹ ou même avec les simples particuliers. Le contentieux juridictionnel qui découle de ces différends est mitigé car ayant des forces et des faiblesses. Vu ce qui précède, nous mettrons l'accent d'abord sur la méconnaissance des normes de la substitution (chapitre 1) avant de se pencher sur le contentieux mitigé de la substitution d'action en droit sénégalais de la décentralisation (chapitre 2).

Chapitre I : la méconnaissance des normes de la substitution

Cette méconnaissance des normes de la substitution d'action est implicite et factuelle. En effet, il est fréquent de voir dans la pratique que des représentants de l'Etat agissent en lieu et place des maires ou présidents de conseils départementaux en marge des règles de substitution. Cela peut être parce qu'ils n'ont pas respecté les domaines de compétence ou parce qu'ils n'ont pas suivi la procédure régulière édictée à cet effet, pour se substituer à la collectivité décentralisée. De la même manière, il arrive aussi que cette dernière, opère dans un sens contraire aux règles établies, ce qui justifierait l'intervention de l'autorité étatique.

Dans une autre perspective, il faut dire que les institutions d'appui à la décentralisation prévues par le code général, surtout par leur passivité, ne favorise pas l'opérationnalité du contrôle de la légalité, qui englobe et dépasse la substitution d'office, qui n'en est qu'une modalité. Ainsi,

⁸¹ Dans le contentieux de l'urbanisme et de la construction, la plupart des recours qui ont un rapport avec la substitution d'action, est déclenché par les particuliers, qui contestent un acte pris par le représentant de l'Etat ou par la collectivité territoriale en méconnaissance des règles de la substitution. Voir, Fatou DIOUF, « le contentieux de l'urbanisme et de la construction devant le juge administratif au Sénégal », op cit, 42 p.

il sera examiné la méconnaissance par les acteurs directs d'une part (section 1) et par les acteurs indirects d'autre part (section 2) des règles de la substitution d'action régissant la décentralisation territoriale au Sénégal.

Section 1 : Les errances de la part des acteurs directs

Il s'agit, comme nous l'avons déjà dit, des autorités centrales ou étatiques, principalement des représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales (paragraphe 1) d'une part et des autorités décentralisées desdites collectivités, son exécutif ou son organe délibérant, d'autre part (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les représentants de l'Etat

Les représentants de l'Etat sont les délégués du président de la République et du gouvernement dans leurs circonscriptions administratives respectives conformément aux dispositions du décret 72-636 du 29 mai 1972 qui détermine leurs attributions. Sur le plan de la décentralisation, c'est en effet le préfet qui est le représentant de l'Etat dans le département, la Ville, la commune chef-lieu de département ainsi que les communes qui lui sont rattachées par décret ; les autres communes ressortissant à la compétence du sous-préfet⁸². Ainsi, ces commis de l'Etat sont chargés d'exercer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de veiller à l'exécution effective des lois et règlements⁸³.

Toutefois, d'après le ministère de l'Intérieur⁸⁴, « les récents rapports de l'inspection générale d'Etat (I.G.E.) sur la vérification administrative et financière de certaines collectivités territoriales ont révélé des manquements notoires dans l'exercice du contrôle de légalité » ainsi que des règles régissant la substitution d'office. Ces manquements peuvent soit avoir trait à la méconnaissance des domaines et techniques ou procédures (A) soit découler du recours fréquent au dialogue en lieu et place d'une stricte application de la règle de droit (B).

A) Une méconnaissance des normes de la substitution

Il existe principalement trois limites dans l'action des représentants de l'Etat en matière de substitution d'action. Il s'agit de la délivrance de l'accuse de réception, de la classification des actes mais également de la procédure des mises en demeure avant de se substituer à la collectivité territoriale.

Selon Léopold WADE, la délivrance de l'accusé de réception qui est une modalité prévue par la loi 2013-10 aussitôt après la réception de l'acte ou de la décision transmis, est souvent omise par les représentants de l'Etat. Pour ce dernier, « l'accusé de réception est la preuve de la réception de l'acte dont la transmission est une des conditions de son entrée en vigueur. [Il] est particulièrement important parce qu'il indique le point de départ du délai dont dispose le

⁸² C'est l'art. 271 du CGCT qui fixe les ressorts du préfet et ceux du sous-préfet

⁸³ Voir l'art. 270 du C.G.C.T.

⁸⁴ Lettre-circulaire du ministère de l'Intérieur n° 19/MINTSP/DGAT/DMAT du 05 juin 2017

représentant de l'Etat pour se prononcer sur l'acte transmis⁸⁵ ». Ainsi, aux termes de l'article 243 du code général, « les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès, du département ou de la commune, lequel en délivre aussitôt l'accusé de réception ». Donc, il doit être délivré sans délai et dès la réception de l'acte transmis. En outre, cet accusé de réception qui consiste un moyen de preuve, comme tout autre dont dispose la collectivité, est crucial dans la supputation des délais dans lesquels le représentant de l'Etat peut intervenir. En effet, les actes prévus à l'article 243 « sont exécutoires de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés ». Donc la méconnaissance de ce formalisme pourrait porter atteinte à la substitution d'action et particulièrement dans le décompte du délai de demande de seconde lecture ou de mise en demeure.

En deuxième lieu, il y a le problème de la classification des actes qui peut également impliquer sur la substitution d'office. En fait, les actes susceptibles d'être adoptés par les entités décentralisées sont de trois catégories, respectivement prévues par les articles 243, 244 et 245 du C.G.C.T. Ainsi, une mauvaise classification d'un acte par le représentant de l'Etat conduirait à l'application d'un régime juridique inadapté. « Cette catégorisation est importante car elle permet d'identifier la procédure de contrôle qu'il faut appliquer à chaque acte. Une erreur de catégorisation d'un acte entraîne, (...), un mauvais contrôle de celui-ci⁸⁶ ».

Enfin, « les autorités substituant » agissent souvent au mépris des procédures de mise en demeure préalables et nécessaires. Dans le domaine budgétaire comme en matière de police administrative, le juge de l'administration a toujours eu l'occasion de sanctionner le défaut de mise en demeure, prévue par les lois ou règlements, de la part des représentants de l'Etat aux collectivités concernées. Il en est respectivement ainsi dans les affaires Alioune NDOYE contre l'Etat du Sénégal⁸⁷ d'une part et Bada DIOUF et autres contre l'Etat du Sénégal⁸⁸ d'autre part.

Dans le premier arrêt, la cour suprême a annulé les arrêtés numéros 165 et 166 du 18 juillet 2014 du sous-préfet de la commune d'arrondissement de Dakar Plateau portant respectivement modification du budget de ladite commune et rectification de l'arrêté numéro 156 valant mandat de paiement en ce que le sous-préfet n'a pas satisfait à l'obligation d'une mise en demeure préalable.

Dans la seconde décision, par contre, la cour avance que : « pour l'exercice de la police concernant les édifices menaçant ruine, en l'absence d'une mise en demeure adressée au maire, le préfet ne saurait prendre directement la mesure. D'où il suit que l'acte attaqué [l'arrêté préfectoral] encourt l'annulation ».

⁸⁵ Léopold WADE, *le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales au Sénégal*, op cit. p.108

⁸⁶ Léopold WADE, *ibid*, p. 109

⁸⁷ Cour Suprême, arrêt N°52 du 25 août 2016, Alioune NDOYE c/ Etat du Sénégal

⁸⁸ Conseil d'Etat, arrêt N°0023, du 17-08-2000, Bada DIOUF et autres c/ Etat du Sénégal

Par ailleurs, les manquements afférents aux représentants de l'Etat se manifestent aussi par le recours au dialogue.

B) Un fréquent recours au dialogue

Il est fait la constatation selon laquelle les représentants de l'Etat recourent souvent au dialogue avec les collectivités territoriales au détriment d'une application rigoureuse des règles de la substitution. Il semblerait même que ce dialogue est le souhait du législateur sénégalais qui a établi un mécanisme d'information réciproque entre les représentants de l'Etat et les maires et présidents de conseils départementaux.

Aux termes de l'art. 273 C.G.C.T., « sur leur demande, le président du conseil départemental et le maire reçoivent des représentants de l'Etat les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Sur leur demande, les représentants de l'Etat reçoivent du président de conseil départemental et du maire, les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions ». Cette concertation entre les principaux acteurs qui pourrait être souhaitable afin d'instaurer un climat apaisé et de confiance dans les relations entre l'Etat et ses démembrements que sont les collectivités territoriales, ne favorise pas, malheureusement, un développement du contentieux des actes pris par les collectivités locales alors même qu'il ne manquerait pas des violations des textes positifs⁸⁹. En outre, la présence effective du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté est de droit lors des séances du conseil délibérant⁹⁰. C'est pourquoi nous dit Léopold WADE, « le recours au dialogue et à la concertation entre acteurs, une réalité sur le terrain, permet de limiter le contentieux ».

Ainsi pour le Chef de l'Etat⁹¹, « le contentieux exprime, certes, la vitalité de l'Etat de droit, mais la concertation permanente entre représentant de l'Etat et élu local est vivement recommandée parce que préservant la sérénité nécessaire à l'harmonieuse conjugaison de la déconcentration et de la décentralisation. Il convient, donc, de privilégier le dialogue entre le représentant de l'Etat et l'élu local sur la propension à aller devant le juge ». Ce vœu louable du président de la République, qui semble prendre de l'allure, a l'avantage de prévenir les différends que pourrait soulever un contrôle strict de la légalité mais comporte aussi l'inconvénient de priver le juge de l'administration l'opportunité de jouer sa partition en tant que contrôleur de l'excès de pouvoir des autorités centrales et vérificateur de la légalité des actes des entités décentralisées.

A présent, importe-t-il de déceler les manquements qui relèvent du fait des élus.

⁸⁹ Selon le rapport de l'Inspection Générale d'Etat (I.G.E.) de 2016, « au vu de l'ampleur et de la récurrence des manquements constatés dans l'organisation et le fonctionnement des organes de plusieurs villes et communes, le rapport insiste sur le respect des textes en vigueur et sur la nécessité, pour les représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales, d'améliorer le contrôle de légalité. A cet effet, il est nécessaire de renforcer la capacité de ces agents », p.165

⁹⁰ Art.50 et 150 du C.G.C.T. respectivement pour le département et la commune.

⁹¹ Déclaration, citée plus haut, du président de la République lors de la cérémonie de rentrée solennelle des cours et tribunaux de l'année 2016.

Paragraphe 2 : Les élus territoriaux

La méconnaissance des normes de la substitution par les collectivités territoriales se manifeste aussi bien en ce qui concerne les domaines de substitution (A) qu'en rapport avec la procédure des actes qu'elles édictent (B).

A) Le non-respect des domaines de compétences

Il arrive souvent que les entités décentralisées, son pouvoir exécutif ou son organe délibérant, agissent en dehors des dispositions relatives à leur domaine de compétences. Ceci est aussi valable en matière financière qu'en matière de police.

Au plan financier, il demeure possible de relever quelques manquements. Il en est ainsi lorsque la commune de Sacré-Cœur– Mermoz a décidé d'imposer des taxes à des sociétés publicitaires alors que de telles mesures relèvent du domaine de la loi conformément à l'art. 67 de la constitution, à considérer la cour suprême⁹². De même, le président d'un conseil régional ne peut pas signer une convention avec le président de l'association régionale des parents d'élèves pour le gardiennage des services et établissements scolaires et secondaires de la région, sans pour autant requérir la délibération du conseil régional prescrite par l'art. 286 du code des collectivités locales⁹³. En dernier lieu, un conseil municipal n'a pas le pouvoir de modifier la répartition du fonds de dotation, lequel constitue une compensation des charges transférées aux collectivités locales⁹⁴.

Par rapport à la police administrative, c'est surtout dans le domaine de l'urbanisme et de la construction qu'il est relevé des écarts de conduite de la part des collectivités territoriales. Il en est ainsi à titre illustratif de l'affaire opposant Adja Aïssatou THIAM, Marième DIAWARA, Hassan KOCHEN à la Ville de Dakar⁹⁵. Dans cet arrêt, la cour suprême a prononcé l'annulation de l'arrêté du maire de Dakar ordonnant l'évacuation de l'immeuble sis au 59 rue Galandou DIOUF. La cour s'est focalisée sur l'inexistence d'aucun rapport d'expertise qui établit le risque d'effondrement de l'immeuble allégué par la commune de la capitale.

Sur un autre angle, les entités décentralisées s'affranchissent du respect des procédures légales.

B) La violation des procédures légales

L'irrespect des procédures légales résultent de la non-transmission des actes au représentant de l'Etat, le défaut de publicité des actes et décisions et l'absence d'information du représentant de l'Etat dans les cas prévus par la loi.

Le défaut de transmission remarqué par l'I.G.E. dans son rapport précité est confirmé davantage par les statistiques rendues par la direction générale de l'administration territoriale (D.G.A.T). Selon la direction, « sur la période de 2012 à 2018, les collectivités territoriales ont pris, en

⁹² Cour suprême, 2016, régi pub, régidak, cauris com. sa c/ Commune de Mermoz

⁹³ Conseil d'Etat, 1998, gouverneur région de Tambacounda

⁹⁴ Conseil d'Etat, 2000, Commune de Dagana

⁹⁵ Cour suprême, arrêt N°16 du 09/06/2009, chambre administrative, Adja Aïssatou THIAM, Marième DIAWARA, Hassan KOCHEN et Mohamed KHALIL c/ la Mairie de Dakar

moyenne, entre 14,53 et 30,39 actes par année et par collectivité territoriale, soit moins de 3 actes par mois ». Ce qui paraît absurde au vu du nombre important des collectivités territoriales (571 collectivités territoriales en 2012 et 599 en 2018) mais également de la pluralité des actes de gestion quotidienne, mentionnés aux articles 243 et 244 du C.G.C.T., qu'elles adoptent. Cet écart monstrueux entre les actes effectivement transmis et les actes qui devraient être transmis est flagrant et témoigne de la réticence ou de l'ignorance des collectivités territoriales à transmettre leurs actes aux représentants de l'Etat, qui, in fine en exercent les contrôles nécessaires.

A titre illustratif, le défaut de transmission au représentant de l'Etat a amené la cour suprême à annuler la décision du maire de Louga refusant d'octroyer l'autorisation de construire sollicitée par la société « Souris immobilier »⁹⁶. Dans cette affaire, le raisonnement du juge est d'autant plus logique qu'aux termes de l'article 336 du code des collectivités locales : « par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 334 et 335 (...), restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, les actes pris dans les domaines suivants : (...) –les affaires domaniales et d'urbanisme. Ces délibérations et décisions sont transmises au représentant de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 334 dudit code ». Et dans l'espèce, « la décision du maire refusant l'autorisation de construire devrait être transmise au représentant de l'Etat pour approbation » alors que « cette formalité n'a pas été accomplie ». C'est pourquoi le juge a annulé la décision du maire car « cette omission constitue un vice de procédure qui entache d'illégalité l'acte attaqué ».

A cote, il y a le problème de l'absence de publicité des décisions et actes par les organes territoriaux. La publicité, par la notification et où par la publication, constitue en effet une condition sine qua non de l'entrée en vigueur de l'acte adopté et détermine en même temps le point de départ du délai de recours dont dispose le représentant de l'Etat. Cela peut être fait par notification individuelle des intéressés ou par affichage visible au siège de la municipalité. Le non-respect de cette formalité a pour conséquence d'empêcher l'entrée en vigueur de l'acte, le délai ne court pas et la substitution, qui est tributaire des procédures de mise en demeure ou de demande de seconde lecture, ne pourrait prospérer.

Parallèlement, il y a une méconnaissance des normes imputable aux acteurs indirects.

Section 2 : Les manquements de la part des acteurs indirects

Ces acteurs sont essentiellement institutionnels. Il s'agit entre autres du gouvernement, de l'assemblée nationale mais aussi des organismes de suivi, de conseil et de contrôle de la décentralisation. Leur inaction ou l'absence de prise en charge de leurs rapports pourraient expliquer les manquements constatés dans la mise en œuvre des règles de la substitution.

⁹⁶ Cour suprême, arrêt N°02 du 13/01/2011, chambre administrative, Souris immobilier SUARL c/ le maire de Louga et l'Etat du Sénégal

Paragraphe 1 : Les insuffisances des institutions supérieures

D'emblée, nous entendons ici par institutions supérieures, le gouvernement et l'assemblée nationale. Elles ont un rôle crucial à jouer dans la politique de la décentralisation au Sénégal. C'est ainsi que la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 a prévu que le Gouvernement adopte chaque année un rapport sur le contrôle de légalité qu'il doit transmettre à l'Assemblée nationale qui en débat. Malheureusement, ni le Gouvernement, encore moins l'Assemblée nationale ne respecte cette disposition.

A) La part du Gouvernement

Aux termes de l'art.248 de la loi 2013-10, « le Gouvernement soumet chaque année, à l'Assemblée nationale, qui en débat au cours de sa première session ordinaire, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente à l'égard des actes des collectivités territoriales ». Le gouvernement n'aura jamais transmis à l'assemblée ce rapport sur le contrôle de légalité, exercé sur les collectivités territoriales. Ce qui constitue un manquement très important dans le sens ou cette inaction du gouvernement à l'exécution d'une obligation légale est illégale. La disposition précitée est très claire là-dessus, « le gouvernement soumet ... » et non « peut soumettre » à l'assemblée nationale le rapport annuel sur le contrôle de la légalité des collectivités décentralisées. Il ne s'agit donc pas d'une faculté, mais d'une obligation aux termes de la loi. Le gouvernement n'a pas dans ce domaine ce que la doctrine appelle les pouvoirs discrétionnaires; il doit adopter et transmettre le rapport. La transmission du rapport permettrait à l'Assemblée nationale d'en débattre et apporter éventuellement les rectifications nécessaires pour l'amélioration du contrôle et de la politique de décentralisation mis en place par "l'acte III de la décentralisation au Sénégal".

B) La part de l'assemblée Nationale

L'assemblée nationale est l'institution ou la représentation nationale chargée au Sénégal de voter les lois, de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques⁹⁷.

A ce titre, elle doit pleinement exercer les compétences qu'elle tient de la charte fondamentale. Les parlementaires doivent exiger du gouvernement la transmission du rapport annuel sur le contrôle de légalité sur les collectivités territoriales. Ceci est d'autant plus impérieux que c'est le pouvoir législatif qui a déterminé l'organisation, la composition ainsi que le fonctionnement des collectivités territoriales conformément à l'article 102 alinéa 2 de la constitution.

Ailleurs, en France, le code général des collectivités territoriales dispose en son article L3132-2 que : « le gouvernement soumet tous les trois ans, avant le 1^{er} juin, au Parlement, un rapport sur le contrôle a posteriori exercée à l'égard des actes des départements par les représentants de l'Etat dans les départements ». Dans cette même veine, il est mentionné à l'article 4142-2 que « le gouvernement soumet tous les trois ans, avant le 1^{er} juin, au Parlement, un rapport sur le

⁹⁷ La prérogative de l'Assemblée nationale à évaluer les politiques publiques a été introduite dans le constituant sénégalais, à la faveur de la réforme constitutionnelle de 2016, notamment par la loi constitutionnelle n°2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution.

contrôle a posteriori exercé à l'égard des actes des régions par les représentants de l'Etat dans les régions ». Le constat est qu'ici le législateur français exige un rapport triennal sur le contrôle de légalité contrairement à son homologue sénégalais qui a consacré une annualité du rapport de contrôle des collectivités territoriales, même si le gouvernement ne les transmet pas. Aussi, aucune date n'a été fixée par la loi 2013-10 aux fins d'ordonner la transmission du rapport.

Ainsi, il s'appert nécessaire à notre égard que l'assemblée nationale exige au gouvernement la transmission dudit rapport, et use les voies de droit en saisissant le conseil constitutionnel pour omission à une obligation légale, afin d'en tirer toutes les diligences idoines.

Hormis les acteurs directs, les manquements aux normes de la substitution sont méconnus par les acteurs indirects.

Paragraphe 2 : Des manquements tributaires aux autres institutions

Parallèlement au gouvernement et à l'assemblée nationale, il existe d'autres institutions qui interviennent dans le contrôle de légalité, qui, comme nous l'avons dit, englobe et dépasse la substitution d'action qui n'en demeure qu'une de ses modalités. Il s'agit généralement des institutions de suivi à la décentralisation qui ne sont pas toujours entièrement consacrées d'une part (A) et d'autre part des institutions de contrôle dont les rapports foisonnent et ne sont pas suivis d'effets (B).

A) La non-consécration des organismes de suivi

Nous avons l'habitude d'entendre de la part de certains hommes politiques et même de simples citoyens sénégalais, à tort ou à raison, qu'il y a des institutions qui sont créées par les gouvernants non pas pour demeurer et servir les populations mais plutôt dans l'unique dessein de « caser leur clientélisme politique ». A contrario de cette critique, nous constatons qu'il y a d'un autre angle des institutions prévues par les textes et qui ne sont pas matériellement concrétisées. C'est le cas pour la plupart des organismes de suivi de la décentralisation établis par le C.G.C.T. il s'agit des conseils interministériels, mais aussi et en moindre relation avec le contrôle de la légalité, de la commission nationale d'assistance aux centres d'appui au développement local⁹⁸.

Les conseils interministériels sont au nombre de deux. Il s'agit du comité interministériel de l'Administration territoriale et celui d'aménagement du territoire. Aux termes de l'article 275 C.G.C.T, « un comité interministériel de l'administration territoriale est institué par décret. Il est consulté chaque année sur la conduite de la politique de la déconcentration de l'Etat ».

De son côté, l'article 276 prévoit que « le comité interministériel d'aménagement du territoire, institué par décret, est consulté sur toute modification des limites territoriales et du nombre des départements, dans le cadre de la procédure prévue par le présent code ». Le président de la République doit prendre dans les meilleurs délais ces décrets prévus par la loi 2013-10 afin de permettre d'une part l'achèvement du dispositif institutionnel organisant la décentralisation

⁹⁸ Voir art. 277 C.G.C.T.

territoriale au Sénégal et de promouvoir par la suite le respect de la procédure en tenant compte des orientations tracées par les rapports de ces organes.

B) Le manque de suivi des rapports de contrôle

A quoi servent les rapports des corps de contrôle au Sénégal ? Cette interrogation est souvent posée lorsque des rapports portant sur le contrôle de la gestion des collectivités territoriales sont publiés.

En effet, on constate que les organes ou corps de contrôle publient périodiquement des rapports de contrôle de manière générale sur les administrations, et plus particulièrement sur les collectivités territoriales mais que ceux-ci ne sont pris en compte. A ce titre, il reste possible de considérer le rapport de l'I.G.E. de 2014⁹⁹.

Dans ce document, l'inspection avait décelé quelques problématiques dont il est impératif de résoudre à travers certaines recommandations. Par rapport à l'organisation des entités décentralisées, il était ainsi constaté « un caractère inopérant des organigrammes », les postes prévus n'étant pas souvent pourvus. Aussi, il est relevé dans la gouvernance administrative locale qu'il y a un « défaut de dispositif de contrôle interne ». Raison pour laquelle, les inspecteurs généraux ont conseillé la saisie de l'opportunité qu'offre l'acte III de la décentralisation pour apporter des changements significatifs aux dysfonctionnements constatés. Ainsi, est-il proposé « l'identification exhaustive des textes législatifs et réglementaires à adopter ou à réviser ». De surcroît et surtout, il est demandé aux décideurs publics de « respecter les dispositions de l'article 248 du code général des collectivités locales qui oblige le gouvernement à soumettre, chaque année, à l'assemblée nationale, qui en débat, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente ».

Autre manquement constaté et qui persiste davantage est l'engagement sans justification des diplômes ou titres requis dans la fonction publique locale ou territoriale. En guise d'exemple, dans son rapport de 2016¹⁰⁰, l'I.G.E. regrette qu'en dépit des dispositions réglementaires en vigueur, « des agents ont été recrutés comme conseillers aux affaires municipales, alors que leur corps de référence aurait dû être celui des attachés d'administration, parce qu'ils sont titulaires d'une maîtrise ou d'une licence. D'autres, dont le dernier diplôme académique reconnu est le baccalauréat, ont été engagés comme des attachés d'administration ou secrétaires d'administration, alors qu'ils n'auraient pas dû être recrutés par référence à ces corps ». Afin de parer à ce dysfonctionnement, l'inspection générale invite le ministère chargé de la gouvernance locale à « appeler l'attention des organes exécutifs des collectivités (...) et des représentants de l'Etat, sur l'impératif de veiller au respect des dispositions réglementaires (...) qui lient le recrutement d'un agent à la justification par l'intéressé de la qualification, du titre ou de diplôme requis ».

⁹⁹ Voir Faits saillants du rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, juillet 2014, www.ige.sn

¹⁰⁰ Ibidem, p.101

Chapitre II : Une dualité de contentieux juridictionnel

Selon le docteur Nfally CAMARA¹⁰¹, le terme contentieux qui est une notion polysémique suppose en général « l'existence de litiges, de prétentions, d'oppositions entre deux ou plusieurs parties portés ou non devant le juge ». Ainsi, il ressortit de cette définition que le contentieux est dit juridictionnel lorsqu'il est soumis à la connaissance du juge qui doit en trouver la solution par la voie juridictionnelle. En effet, le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités décentralisées peut être fragilisé par l'exercice du pouvoir de substitution d'action qui est selon Benoît PLESSIX¹⁰² « une prérogative de puissance publique, un procédé de coercition interne à la puissance publique et de lutte contre sa propre inaction, ayant pour effet, en dehors de toute circonstance exceptionnelle, de perturber la répartition des compétences, en permettant à une autorité administrative d'agir au lieu et place d'une autorité, qu'elle soit déconcentrée ou décentralisée, dont le refus d'exercer la compétence liée qui lui est légalement dévolue est de nature à porter atteinte à la continuité de l'Etat et des services publics ». C'est fort de ce constat qu'il est élaboré une juridiction spécialisée chargée de trancher les différends qui naissent de la substitution d'action et impliquant l'Etat, par ses représentants, et les collectivités territoriales. Au Sénégal, il s'agit de la chambre administrative de la cour suprême, juge de l'excès de pouvoir¹⁰³ des autorités administratives et de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le bilan de ce contentieux administratif est mi-figue mi-raisin. En réalité, des obstacles se dressent à l'encontre d'un essor d'une jurisprudence abondante relative à la substitution d'action en droit de la décentralisation au Sénégal alors que les conflits ne manquent pas. Ces entraves découlent d'une part de la faiblesse quantitative de la jurisprudence mais de son manque qualitatif. Parallèlement, cet état de fait, ne constitue pas un empêchement pour le juge de l'administration, qui procède, par ailleurs à une application stricte de la légalité lorsqu'il est saisi. Généralement, le contentieux de la substitution d'action au Sénégal porte soit sur la matière financière, budgétaire plus particulièrement, soit sur les mesures de police, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de la construction. Etudier ainsi la dualité du contentieux de la substitution d'action au Sénégal reviendra pour nous à examiner en premier lieu le contentieux financier (section 1) avant de se pencher sur celui de l'urbanisme et de la construction.

Section 1 : le contentieux financier

La bonne gouvernance financière occupe une importance capitale dans toutes les structures institutionnelles privées comme publiques. C'est fort de ce postulat que l'Etat garde un œil de lynx sur les finances des collectivités territoriales. Ces dernières, placées sous l'emprise de

¹⁰¹ Nfally CAMARA, « Cours contentieux de la fonction publique locale », année universitaire 2021-2022

¹⁰² B. PLESSIX, *Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action*, RDP 2003, p. 579 et p. 612

¹⁰³ Aux termes de l'article 1^{er} alinéa 2 de la loi organique 2017-09 sur la cour suprême modifiée, « la cour suprême est juge, en premier et en dernier ressort, de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités territoriales ».

l'article 245 du C.G.C.T., sont quelquefois à l'origine de conflits entre l'Etat et lesdites collectivités, jalouses de l'autonomie que leur octroie le principe constitutionnel de la libre administration. Ainsi, le juge de la légalité des actes administratifs n'a pas manqué l'occasion dans plusieurs affaires à faire l'arbitrage entre Etat et collectivités sur des questions de compétence ou de respect de la procédure relatives aux finances. La jurisprudence est concordante en ce que le juge sanctionne toujours l'incompétence d'une part (paragraphe 1) et le vice de procédure d'autre part (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : la sanction de l'incompétence

Si la compétence est définie comme étant l'aptitude d'une personne à établir un acte, il y a incompétence a contrario lorsque « l'acte a été fait par une personne qui n'avait pas le pouvoir de l'accomplir »¹⁰⁴. Cette dernière, l'incompétence, est un grief que l'on peut articuler à l'encontre d'une décision pour en démontrer l'illégalité par l'entremise du recours pour excès de pouvoir. Soulevée d'office, l'incompétence est constamment censurée par le juge¹⁰⁵.

Dans la jurisprudence du conseil d'Etat, il est possible de relever que la substitution illégale du préfet du département de Rufisque au conseil rural de Sangalkam a conduit au juge à anéantir la décision préfectorale n°00809/DR en date du 02 mai 2007. Selon le conseil d'Etat sénégalais, même si « l'article 361 du code des collectivités locales confère au représentant de l'Etat la mission du contrôle de la légalité, du contrôle budgétaire et celle de veiller en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences », il ne faut pas perdre de vue que conformément à l'article 363 alinéa 3, c'est « le sous-préfet [qui] représente l'Etat auprès des collectivités rurales ». En conséquence, le préfet de Rufisque qui s'est immiscé dans le contrôle de l'exécution du budget dûment approuvé par le conseil rural de Sangalkam, est intervenu dans une matière qui n'est pas de sa compétence.

Par ailleurs, dans l'affaire opposant des sociétés publicitaires à la commune de Mermoz-Sacré Cœur¹⁰⁶, le juge suprême a annulé la délibération du conseil municipal de la commune au motif

¹⁰⁴ Jean WALINE, *droit administratif*, op cit, p. 71

¹⁰⁵ Dans l'arrêt dit commune de Gorée, la cour suprême a annulé la décision n° 03662/MINT.CL/DCL du 21 février 2007 du ministère de l'intérieur et des collectivités locales octroyant la gestion et l'entretien du centre socio-culturel de Gorée à la ville de Dakar au détriment de la commune de Gorée qui l'abrite. Pour la cour, la loi 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville a expressément donné compétence aux communes d'arrondissement en matière de gestion des équipements socioculturels. Qu'ainsi, en substituant à la compétence de la commune de Gorée, celle de la ville de Dakar, la décision du ministre de l'intérieur a violé la loi. Ainsi, aux termes de l'article 8 de la loi précitée, le conseil de délibération de la commune d'arrondissement a compétence exclusive pour délibérer sur toutes les questions relatives à l'entretien des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs. Le juge en conclut que la gestion dudit centre relève au sens des dispositions de la loi de la compétence de la commune de Gorée.

¹⁰⁶ Cour suprême, arrêt N°21 du 24 mars 2016, REGI PUB S.A., REGIDAK CAURIS COM c/ Commune de Mermoz – Sacré Cœur

qu'elle était incompétente pour imposer auxdites sociétés des taxes. En effet, la délibération avait pour but de fixer les taux, les modalités d'assiette sur la publicité ainsi que les redevances sur les mobiliers urbains. Mais pour la cour, l'article 195 du C.G.C.T. reconnaît seulement que « la taxe sur la publicité, dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi, est créée par délibération du conseil municipal ». Ce faisant, « la délibération attaquée, qui a fixé les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima, empiétant dans le domaine de la loi, est entachée d'illégalité et encourt par conséquent l'annulation ». Autrement dit, la compétence municipale se limite uniquement à la création et non à la détermination des modalités d'assiette, de perception et des taux, compétence ressortissant du domaine de la loi conformément à l'article 68 de la constitution.

Dans une autre affaire, c'est la modification de la destination des fonds de dotation alloués par l'Etat à la commune de Dagana qui a été le substrat du rejet de la requête du maire de cette commune à l'encontre de l'Etat¹⁰⁷. En effet le demandeur contestait devant la juridiction administrative le refus d'approbation par le préfet de Dagana suite aux modifications de la répartition des fonds de dotation. Selon le Conseil d'Etat, « le fonds de dotation est une compensation des charges transférées aux collectivités locales, que l'affectation globale dont il est fait état (...) doit être comprise comme étant la totalité des compensations et non point comme autorisant lesdites collectivités locales à ne pas tenir compte des coûts des charges compensées ». D'où il suit que le préfet a bon droit de refuser l'approbation de la délibération qui méconnaît ce principe et que le recours doit être rejeté.

Dans la même veine, le juge a rejeté la demande de la ville de Dakar indexant la décision N°0205/MEFP du ministre de l'économie, des finances et du plan en date du 27 février 2015 dans l'affaire communément appelée emprunt obligataire de la Ville de Dakar¹⁰⁸. La cour a balayé d'un revers de main la prétention de la commune de la Capitale selon laquelle le code général donne les pleins pouvoirs aux collectivités territoriale dans la mission de conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social, environnemental et d'intérêt général. Pour le juge, « en matière d'emprunt obligataire, le représentant de l'Etat auprès de la collectivité locale exerce un contrôle d'approbation strictement au plan de la légalité alors que le ministre examine les conséquences juridiques, économiques, financières et budgétaires de l'appel public à l'épargne ». Le juge en conclut que « ce contrôle exigé par le système communautaire de contrôle du marché financier ne viole en rien le principe visé au moyen ».

Parallèlement, le juge vérifie en outre si la procédure financière et budgétaire n'a pas été viciée.

¹⁰⁷ Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, arrêt N°0006 du 27-01-2000, le maire de la commune de Dagana contre l'Etat du Sénégal

¹⁰⁸ Cour Suprême, arrêt N°36 du 26 mai 2016, Ville de Dakar C/ Etat du Sénégal

Paragraphe 2 : la censure du vice de procédure

La substitution d'action obéit toujours au respect d'une procédure de mise en demeure préalable. Ce faisant, doit être censurée la décision préfectorale de mandatement de dépenses obligatoires qui intervient en lieu et place de la collectivité territoriale lorsqu'elle n'a pas été précédée d'une mise en demeure restée vaine ou infructueuse.

Tel a été le cas dans l'affaire Alioune NDOYE contre l'Etat du Sénégal¹⁰⁹. En effet, à travers ses arrêtés numéros 165 et 166, le sous-préfet de la commune d'arrondissement de Dakar-Plateau a respectivement modifié le budget de ladite commune et a inscrit au budget une dépense obligatoire suite à une condamnation pécuniaire. A l'origine, pour le juge, l'article 356 du code des collectivités locales dispose que « le représentant de l'Etat procède d'office au mandatement d'une dépense obligatoire dans le mois suivant la mise en demeure adressée au conseil et restée infructueuse ». Si « le sous-préfet (...) a visé dans les arrêtés attaqués les mises en demeure, envoyées au maire de la commune, avant d'inscrire d'office la dépense litigieuse au budget de la collectivité », il est toutefois constaté que « par lettre du 12 mai 2016 du président de la chambre administrative adressée à l'agent judiciaire de l'Etat, la cour a vainement réclamé copies de ces mises en demeure qui n'ont pas été produites au dossier ». D'où la cour conclut que « les mises en demeure préalables n'étant pas établies, conformément au texte susvisé, il y a lieu d'annuler les arrêtés attaqués ».

Ainsi, il convient de s'intéresser à l'autre aspect du contentieux juridictionnel de la substitution d'action en droit de la décentralisation, le contentieux en matière d'urbanisme et de construction.

Section 2 : le contentieux en matière d'urbanisme

En France, les recours contentieux constituent un sujet récurrent en matière d'urbanisme. Au Sénégal, même si la jurisprudence en ce sens n'est pas assez abondante, il reste possible de faire état de quelques affaires non moins intéressantes. L'urbanisme et la construction sont souvent l'objet de différends impliquant à la fois l'Etat, la collectivité territoriale et le particulier. Par ailleurs, le juge opère d'emblée un contrôle classique sur le respect des domaines de compétence établis entre les différentes autorités administratives intervenant en matière d'urbanisme et de construction (paragraphe 1) avant de veiller au respect ou à la régularité de la procédure (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : un contrôle strict du domaine de compétence

Les codes de l'urbanisme et de la construction repartissent les champs de compétence respectifs dévolus aux élus locaux et aux représentants de l'Etat. Ainsi le juge de l'administration prend garde contre toute immixtion d'une autorité dans la compétence réservée à l'autre.

¹⁰⁹ Voir Cour Suprême, arrêt N°50 du 25 août 2016

Dans son arrêt *Zahira SALEH contre l'Etat du Sénégal*¹¹⁰, la cour suprême a eu à anéantir la décision du préfet de Dakar du 17 avril 2012 portant mise en demeure à Zahira SALEH de respecter les prescriptions de la commission auxiliaire de protection civile en évacuant les locaux, objet du TF n°1923/DG, sis à l'avenue Lamine GUEYE ainsi que sa démolition de l'immeuble. Le préfet, pour prendre une telle mesure, s'est fondé sur l'existence d'un péril grave et imminent, engendré par l'état de délabrement avancé du bâtiment en question. Toutefois, pour le juge suprême « il résulte de l'article 141 alinéa 2 du code de la construction [sa partie législative] que s'il est avéré l'existence d'un péril grave et imminent, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité, notamment, l'évacuation de l'immeuble ». C'est fort de cette disposition légale « qu'en ordonnant à la requérante d'évacuer l'immeuble pour risque d'effondrement, le préfet a pris une décision dans un domaine où la loi ne lui donne pas compétence, qu'il s'ensuit que son acte encourt l'annulation », constate le juge.

Dans la même perspective, la cour suprême a confirmé sa jurisprudence à travers la requête de la société import-export des pièces automobiles dite SIEPA à l'encontre de la lettre préfectorale sommant ladite société d'évacuer le local à usage de dépôt, sis au N°23 de l'avenue Lamine GUEYE¹¹¹. Le préfet de Dakar avait, en effet, prescrit au regard des anomalies constatées sur le bâtiment l'évacuation du local en urgence et la démolition de la totalité du bâtiment. Sauf qu'une telle mesure ressortit à la compétence du maire qui « ordonne [selon le juge] les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité, notamment l'évacuation de l'immeuble » conformément aux dispositions du code de la construction, particulièrement son article L-141 alinéa 2.

Pour Fatou DIOUF¹¹², « ce qui est constant ici, c'est que l'autorité administrative, en l'occurrence le préfet, est plus enclin à empiéter sur les compétences du maire. Or une telle situation ne peut être concevable face à l'option de l'Etat du Sénégal de transférer une partie de ses compétences, dont certaines en matière d'urbanisme et de construction, aux collectivités locales dans le cadre de sa politique de décentralisation (...). Toutefois, elle met aussi à nu les carences notées dans la mise en œuvre des compétences dévolues aux collectivités (...) qui, volontairement ou par manque de moyens, font montre d'une certaine léthargie poussant instinctivement les autorités déconcentrées à les suppléer ». Devant une telle préoccupation, le rôle de régulation opéré par le juge des référés ne peut être qu'apprécié. Il sanctionne constamment et sans aucune hésitation le vice d'incompétence de l'autorité administrative.

En dépit du contrôle du champ de compétence, le juge de l'administration vérifie la régularité de la procédure de la substitution.

¹¹⁰ Bulletin des arrêts Numéros 6-7 de la Cour Suprême, chambre administrative, année judiciaire 2013, arrêt du 10 janvier 2013

¹¹¹ Cour Suprême, chambre administrative, arrêt n°31 du 29 mai 2012, société import-export de pièces automobiles dite SIEPA c/ Etat du Sénégal

¹¹² « Le contentieux de l'urbanisme et de la construction devant le juge administratif au Sénégal », op cit, p.36

Paragraphe 2 : une vérification de la régularité procédurale

Le respect de la procédure est un élément substantiel en matière de substitution d'action. C'est la raison pour laquelle l'inobservation de cette formation obligatoire est toujours punie par le juge.

Déjà en 2000, le conseil d'Etat dans son arrêt Bada DIOUF¹¹³, avait prévenu que « pour l'exercice de la police concernant les édifices menaçant ruine, en l'absence d'une mise en demeure adressée au maire, le préfet ne saurait prendre directement la mesure ». Au fait, le préfet de Dakar avait pris un arrêté, qui a été notifié aux occupants des immeubles, objets des titres fonciers numéros 13240/DG et 1473/DG sis à la rue Galandou DIOUF, afin d'évacuer les locaux pour leur vétusté. Invraisemblablement, s'il relève des dispositions du code des collectivités locales d'alors que « les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu des articles 124 à 128 ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat de prendre pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique » ; il n'en demeure pas moins que pour le juge, « ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ». C'est pourquoi le juge, ne constatant aucune mise en demeure adressée au maire, a annulé l'arrêté préfectoral.

Dans cette foulée, la cour suprême, dans l'arrêt Babacar SARR¹¹⁴ en 2011, a annulé l'arrêté du préfet de Pikine portant suspension du lotissement effectuée par Babacar SARR sur le titre foncier N°3564/DP sis à Keur Massar. L'autorité administrative pour justifier sa décision, s'était fondée sur le décret N°72-636 portant attributions des chefs de circonscriptions administratives qui lui permet de prendre des arrêtés réglementaires dans toutes les matières de police mais aussi sur la loi portant code des collectivités locales notamment en ses articles 126 à 130 qui l'autorise à intervenir, parallèlement au maire, en cas de péril grave et imminent. Mais pour la cour, « si l'article 126 (...) prévoit que les attributions confiées au maire en cas de danger grave et imminent ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat (...) de prendre toutes les mesures de sûreté exigées par les circonstances, il reste entendu que ce pouvoir de substitution est enfermée dans une procédure par l'article 130 du même code ». Poursuivant son raisonnement, « il ressort de ce texte que ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ». Ainsi, justifiant cette mise en demeure, le préfet de Pikine admet qu'en 2008, le sous-préfet et le maire de Malika avaient respectivement ordonné la suspension du lotissement entrepris par le Sieur Babacar SARR. Mais, pour la cour, « ces arrêtés de suspension

¹¹³ Voir op cit, p.

¹¹⁴ Cour Suprême, arrêt N°38 du 10 janvier 2011, Babacar SARR c/ Etat du Sénégal

dont l'existence est simplement alléguée ne sauraient suppléer à la formalité préalable de la mise en demeure édictée par la loi. D'où l'annulation de l'arrêté du préfet est justifiée.

Sur un autre registre, le juge a censuré l'absence d'un rapport établissant le risque ou la survenance du péril ou son imminence à travers l'arrêt Hassan SALOUMOUN et Fatah Abdel JOAWARD contre le maire de la commune de Dakar-Plateau. En effet, le maire de ladite commune, par arrêté N°299 du 18 juillet 2018, a ordonné la démolition de la villa RDC + 3 sise à Dakar-Plateau au 56 rue Vincens. Selon la cour suprême, le maire prend effectivement l'arrêté de péril et le notifie aux ayants droits, conformément aux articles L139 et L140 du code de la construction. Toutefois, « pour ordonner la démolition de la villa RDC + 3 située à Dakar-Plateau, le maire se borne à indiquer qu'elle menace ruine » alors qu'« il ne résulte pas de l'arrêté de péril attaqué qu'un rapport a été établi pour constater le péril ou son imminence qui aurait pu justifier la démolition ». Ainsi, « le non-respect de cette formalité substantielle s'analyse *dixit le juge* en un vice de forme qui affecte l'arrêté attaqué et entache sa légalité ». Ce qui justifie l'annulation de l'arrêté pris par le maire de Dakar-Plateau.

De la même manière, les sieurs Cheikh NIANG et Amadou SALL s'étaient offusqués contre l'arrêté N°02253/VD/DDU/DTUH du 27 avril 2012 du maire de la Ville de Dakar ordonnant l'évacuation de l'immeuble sis à la commune de Medina, rue 15 x Blaise Diagne¹¹⁵. Suivant démarche similaire, le juge reconnaît qu'« il résulte des dispositions de l'article 141 du code de la construction, qu'en cas de péril imminent, la collectivité locale, après avertissement adressé au propriétaire, dresse un constat de l'état des bâtiments mitoyens et propose des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate ; s'il est avéré l'existence d'un péril grave et imminent, la collectivité locale ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité, notamment l'évacuation de l'immeuble. Des lors, encourt l'annulation l'arrêté du maire qui, sans établir l'existence d'un péril grave et imminent, a ordonné l'évacuation d'un immeuble en visant des dispositions non spécifiées du code de l'urbanisme ».

Il convient donc de retenir que pour procéder à l'évacuation ou à la démolition d'une construction, il faut non seulement respecter les domaines de compétences repartis entre les prérogatives dévolues aux maires et celles reconnues aux représentants de l'Etat d'une part mais également faudrait-il suivre la procédure légale et réglementaire des mises en demeure après que le péril ou son imminence soit régulièrement constaté par les services désignés à cet effet d'autre part.

Conclusion Générale :

La substitution d'action en droit sénégalais de la décentralisation obéit à des normes. Le législateur a défini les différents domaines de compétence que partagent les autorités

¹¹⁵ Bulletin des arrêts de la cour suprême numéros 6 et 7, chambre administrative, arrêt N°12 du 28 février 2013 Cheikh NIANG et Amadou SALL c/ Maire de la Ville de Dakar. Voir aussi arrêt N°62 du 12 décembre 2014 Abdou Daro DJIM c/ Etat du Sénégal et Maire de la commune d'arrondissement de Grand-Yoff

décentralisées avec celles déconcentrées d'un côté et la procédure de la substitution des élus territoriaux par les représentants de l'Etat d'un autre côté. Les règles sont aussi bien prévues dans le code général des collectivités territoriales que dans les codes de l'urbanisme et de la construction.

Le code général qui a pour but d'organiser le cadre dans lequel s'exerce la décentralisation conformément à l'article 102 de la constitution donne compétence aux entités territoriales pour déterminer la destinée de leur terroir notamment en ce qui concerne l'adoption du budget de la collectivité territoriale qui répond, d'ailleurs, à des normes, les principes budgétaires. En outre, la collectivité territoriale a reçu compétence pour édicter des mesures de police, à l'instar de la police municipale, afin de garantir l'ordre public au sein de l'espace local. Par ailleurs, les représentants de l'Etat qui sont les délégués du président de la République et du Gouvernement sont fondés à intervenir, mieux à se substituer, à la collectivité territoriale dans le cas où cette dernière présente des défaillances, refuse ou néglige de remplir les actes prévus par les lois et règlements en vigueur. Mais force est de constater que cette substitution ne peut avoir lieu qu'après une mise en demeure restée vaine. Dans le cas où il est porté atteinte à la répartition des compétences établies ou au respect de la procédure édictée, le juge de l'excès de pouvoir, à travers sa jurisprudence, se dresse comme le bouclier contre toute méconnaissance de la légalité (sanction systématique de l'incompétence et du vice de procédure), qu'il soit tributaire des représentants de l'Etat ou des collectivités territoriales. Ces acteurs directs de la décentralisation ont parfois tendance à privilégier le dialogue, qui même s'il est souhaité, ne doit pas l'être au détriment des textes positifs.

Dans le prolongement du code général, les codes de l'urbanisme et de la construction donnent les pleins pouvoirs aux collectivités territoriales notamment en matière d'autorisations de construction ou de démolition, ce qui ne fait pas obstacle au droit du représentant de l'Etat de se substituer à cette dernière dans certaines circonstances et suivant une procédure déterminée. Néanmoins, selon Fatou Diouf, le juge sénégalais n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur des questions comme la validité des plans d'aménagement, d'urbanisme ou de construction, faute d'être interpellée sur de telles questions. Aussi, est-il souhaitable de privilégier la « régularisation » des actes de l'administration par les textes tout en sauvegardant la propriété des particuliers sur la propension leur annulation systématique

Enfin, la révision du code de l'urbanisme et celui de la construction annoncée dans le communiqué du conseil des ministres du 01 mars 2023 est venue à son heure. Ces deux textes datant de 2010 au plus récent, sont en effet, en déphasage avec le mouvement de la décentralisation enclenché par "l'Acte III de la décentralisation au Sénégal". Des innovations devraient y être apportées afin de mieux réguler le domaine de l'immobilier au Sénégal.

BIBLIOGRAPHIE :

TEXTES POSITIFS :

- + Loi constitutionnelle numéro 2001-03 portant constitution de la République du Sénégal, JORS, numéro 5963 du 22 janvier 2001.
- + Loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales ;
- + Loi N°2008-43 du 20 août 2008 portant partie législative du code de l'urbanisme ;
- + Loi N°2009-23 du 08 juillet 2009 portant partie législative du code de la construction ;
- + Décret N°2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du code de l'urbanisme ;
- + Décret N°2010-99 du 27 janvier 2010 portant partie réglementaire du code de la construction.
- + Décret N°72-636 du 29 mai 1972 portant attribution des chefs de circonscription administrative et des chefs de village, modifié

OUVRAGES GENERAUX :

- + Demba SY, *droit administratif*, 3^e Ed, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2021, 738p. ;
- + Jean WALINE, *droit administratif*, 27^e Ed, Paris, Dalloz, 815p. ;
- + Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA, *traite de droit administratif*, tome I, Paris, Dalloz, 2011, 773p. ;
- + Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *droit administratif*, 12^e Ed, L.G.D.J, Domat, 2018-2018, 971p. ;
- + Prosper WEIL et Dominique POUYAUD, *le droit administratif*, 26^e Ed, Paris, PUF, 2021, 128p.

OUVRAGES SPECIAUX :

- + Ibrahima DIALLO, *le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, 379p.

- + Mayacine DIAGNE, *droit administratif local*, D., IGS, 2003, 240p. ;
- + Bertrand FAURE, *droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 6^e éd., 2021, 803p. ;
- + Auby, *droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 6^e éd., 2015, 416p.
- + Léopold WADE, *Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales au Sénégal*, L'Harmattan-Sénégal, 2022, 182p.

ARTICLES :

- + V.Y. LUCHAIRE, *la persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales*, ADJA, 2009, pp. 1134-1140.
- + Ismaïla Madior FALL, « le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex* numéro 5, juin 2006, www.afrilex.u-bordeaux4.fr, pp. 64-110 ;
- + Fatou DIOUF, « le contentieux de l'urbanisme et de la construction devant le juge administratif sénégalais », *Annales Africaines*, nouvelle série, vol. 2, décembre 2019, numéro 11, pp. 1-42
- + Moussa ZAKI, « les entraves à l'autonomie financières des collectivités locales », *Afrilex*, juin 2014, www.afrilex.u-bordeaux.fr/les-entraves-a-lautonomie-financiere-des-collectivites-locales-au-senegal, 32p.
- + Modou BEYE, « l'introuvable autonomie financière des collectivités territoriales », *Ceracle*, Avr. 17, 2020, <https://ceracle.com/lintrouvable-autonomie-financiere-des-collectivites-territoriales/#>, 10p.

MEMOIRES :

- + Sahite FALL, « le contentieux du contrôle de légalité », Mémoire de fin d'études, ENA, 2015
- + Mouhamed Lamine KA, « le préfet et le maire au Sénégal : pouvoirs de police administrative et contrôle du préfet sur la légalité des actes pris par le maire », Mémoire de fin d'études, ENA, 2013
- + Abdoul Wahabou TALLA, « le contrôle de légalité des actes des collectivités locales en France et au Sénégal, enseignements d'une comparaison », Mémoire master spécialité administration et finances publiques, juin 2015, Université Strasbourg/ENA, publié sur www.ena.fr

JURISPRUDENCE :

- + Bulletins des arrêts du Conseil d'Etat de 1992 à 2008
- + Bulletins des arrêts de la Cour Suprême de 2008 à 2019

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE	8
PREMIERE PARTIE : Un pouvoir de substitution d'action textuellement organisé	16
Chapitre 1 : Un champ déterminé de la substitution d'action.....	17
Section 1 : Un large domaine dans le C.G.C.T.....	18
Section 2 : un domaine singulier dans le code de l'urbanisme	25
Chapitre 2 : Une procédure prévue de la substitution d'action	31
Section 1 : le mode opératoire dans le C.G.C.T.	31
Section 2 : le modus operandi dans le code de l'urbanisme	35
Seconde Partie : Une mise en œuvre problématique de la substitution d'action	39
Chapitre I : la méconnaissance des normes de la substitution	39
Section 1 : Les errances de la part des acteurs directs	40
Section 2 : Les manquements de la part des acteurs indirects	44
Chapitre II : Une dualité de contentieux juridictionnel.....	48
Section 1 : le contentieux financier.....	48
Section 2 : le contentieux en matière d'urbanisme	51
Conclusion Générale :	54
BIBLIOGRAPHIE :	56

