



République du Sénégal

Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DES COLLECTIVITÉ LOCALES

DIRECTION DE LA DÉCENTRALISATION

PNDL

PROGRAMME NATIONAL
DE DÉVELOPPEMENT LOCAL



RAPPORT SUR LE CONTROLE DE LÉGALITÉ

1998 - 2007

OCTOBRE 2009

Article 339 du Code des Collectivités locales

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 Collectivités locales.

Sommaire

INTRODUCTION

TITRE I : L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES PRIS PAR LES EXECUTIFS LOCAUX SUR LA PERIODE 1998-2007

I. Les règles du contrôle de légalité

- I.1. Les principes directeurs qui fondent le contrôle de légalité
- I.2. Le champ d'application du contrôle de légalité et les conditions auxquelles est subordonnée l'exécution des actes des collectivités locales
- I.3. Les conditions de forme et de procédure
- I.4. Les actes susceptibles d'être déferés
- I.5. les actes écartés du champ d'application de la loi
- I.6. l'exercice du contrôle de légalité par le représentant de l'Etat
 - I.6.1. Les conséquences du contrôle effectué par le représentant de l'Etat
 - I.6.2. L'intervention de la Chambre administrative (Conseil d'Etat) de la Cour suprême dans le contrôle de légalité : les conditions de saisine

II. Analyse de l'exercice du contrôle de légalité sur la période 1998-2007

II.1. Analyse statistique du contrôle de légalité

- II.1.1. La répartition des actes transmis
 - II.1.1.1. La répartition des actes selon le type de collectivité locale
 - II.1.1.2. La répartition des actes selon l'objet

II.2. Analyse qualitative du contrôle de légalité

- II.2.1. La prépondérance de la phase pré-contentieuse
 - II.2.1.1. Les carences affectant l'exercice du contrôle de légalité
- II.2.2. Les irrégularités constatées dans l'exercice du contrôle de légalité

- II.2.2.1. Les irrégularités imputables aux services déconcentrés et aux représentants de l'Etat
- II.2.2.2. Les irrégularités relevant des organes des collectivités locales

TITRE II : L'EXERCICE DU CONTROLE BUDGETAIRE DES COLLECTIVITES LOCALES

I. Principes de base, règles et champ d'application du contrôle budgétaire

I.1. Le champ d'application du contrôle budgétaire

I.2. Les règles du contrôle budgétaire

II. L'exercice du contrôle budgétaire sur la période 1998-2007

II.1. Analyse du contrôle budgétaire

- II.1.1. Relativement à l'adoption des budgets dans les délais légaux prescrits
- II.1.2. Relativement à l'équilibre réel des budgets adoptés
- II.1.3. Relativement à l'inscription et au mandatement des dépenses obligatoires
- II.1.4. Relativement à la reddition des comptes

II.2. Appréciation de l'exercice du contrôle budgétaire

- II.2.1. Sur le respect de la procédure budgétaire
- II.2.2. Sur le respect des délais d'adoption et d'approbation du budget
- II.2.3. Sur le respect de l'équilibre réel

TITRE III : RECOMMANDATIONS POUR UNE AMELIORATION DE L'EXERCICE DU CONTROLE DE LA LEGALITE DES ACTES PRIS PAR LES EXECUTIFS LOCAUX ET DU BUDGET LOCAL

I. Les recommandations d'ordre général

I.1. Développement des capacités d'administration et d'action des organes des Collectivités locales

I.2. La nécessité de renforcer la déconcentration

I.3. Améliorer la formation des acteurs de la décentralisation

II. Les recommandations d'ordre spécifique

CONCLUSION

PREFACE

Le processus de réforme de la politique de décentralisation a franchi une étape à la fois historique et révolutionnaire avec l'avènement de la régionalisation en 1996.

Cette réforme a permis, non seulement de réviser les missions, l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales avec l'adoption d'un nombre conséquent de textes de lois et de décrets, mais aussi redéfini les rapports entre les autorités déconcentrées et celles décentralisées, par l'effectivité du contrôle de légalité.

Ce nouveau système de contrôle recadre la mission des représentants de l'Etat, qui est de veiller à la conformité des actes des collectivités locales par rapport à la loi et au respect d'une certaine orthodoxie financière et budgétaire.

Cette volonté politique, au demeurant, concrétise l'engagement de l'Etat à respecter et à faire respecter le principe de l'autonomie de gestion des collectivités locales en bannissant la notion de tutelle et en s'engageant davantage dans une voie d'accompagnement administratif des collectivités locales.

Ainsi, la nouvelle dialectique entre les collectivités locales détentrices d'un pouvoir renforcé et des charges diverses et les représentants de l'Etat chargés du contrôle de légalité et budgétaire se traduit par la production de rapports trimestriels recensant les divers actes soumis au contrôle de légalité et budgétaire, lesquels redeviennent participants à la production du rapport annuel sur le Contrôle de légalité conformément à l'article 339 du Code des Collectivités locales.

Ce rapport appelle de notre part toute l'attention nécessaire puisque permettant, à travers les diverses irrégularités notées et les pistes de réflexion dégagées à travers les propositions, de parfaire notre politique de décentralisation dans le sens d'une plus grande autonomie des Collectivités locales.

C'est d'ailleurs l'occasion de réitérer mes remerciements à tous les partenaires du Sénégal et autres acteurs du secteur qui ont facilité la production de ce présent rapport 1998 – 2007.

Sans doute ce rapport servira à tous les acteurs de notre politique de décentralisation.

Dr. Aliou SOW

Le Ministre de la Décentralisation et des Collectivités Locales

INTRODUCTION

La décentralisation au Sénégal a été un long processus marqué par trois étapes majeures qui sont :

- le vote et l'adoption de la loi n° 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'Administration communale et qui a jeté les bases du fonctionnement d'un seul niveau de collectivité locale qui était la Commune ;
- les lois n° 72-02 du 1er février 1972 et 72-25 du 19 avril 1972 qui constituèrent un tournant décisif dans la politique de décentralisation avec la création des Communautés rurales qui ont, comme compétence majeure, la gestion des zones de terroirs. La composition des conseils des communes connut un réaménagement avec les postes qui sont réservés aux représentants des groupements à caractère économique et social et des coopératives villageoises ;
- la réforme de 1996, appelée régionalisation, puisque consacrant à la région le statut de collectivité locale. Cette réforme est marquée par l'adoption de deux principales lois : la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et la loi n° 96-07 de la même date, portant transfert de compétences.

Ce cadrage institutionnel a créé trois niveaux de déconcentration, à savoir : l'arrondissement, le département et la région.

La nouvelle politique de décentralisation portée par les lois de 1996, entrées en vigueur en 1997, traduit parfaitement le souci de l'Etat de promouvoir une véritable gouvernance locale avec des autorités décentralisées libres de prendre en charge le développement de leurs localités.

En effet, cette réforme a supprimé la tutelle, jugée pesante par les acteurs locaux, en promouvant un encadrement de type nouveau appelé Contrôle de légalité.

Ainsi, l'action des Collectivités locales sera désormais marquée profondément du sceau de la légalité puisque leurs dérapages éventuels sont soumis à la sanction des autorités administratives, du juge administratif et du juge des comptes.

A cet effet, il ne restait qu'à envisager la suppression des formes de tutelle qui s'exerçaient sur ces dernières. Ainsi, dans le prolongement du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales réaffirmé par l'article 102 de la Constitution du 22 janvier 2001 et soucieux de promouvoir une gestion de proximité tout en conservant le droit de surveiller l'action des élus locaux suivant des règles préétablies, le législateur a institué un nouveau mode de contrôle des actes des collectivités locales : le contrôle de légalité.

Ce contrôle est du ressort des Représentants de l'Etat auprès des collectivités locales : le Gouverneur auprès de la région, le Préfet auprès de la commune et le Sous-préfet auprès de la communauté rurale. Toutefois, le Conseil d'Etat, le cas échéant, peut intervenir (article 341 du Code des Collectivités locales), puisque jouissant désormais de la compétence exclusive d'annuler les actes émanant des Collectivités locales.

Ce contrôle est fondé sur trois grands principes :

- Il concerne pratiquement tous les actes des collectivités locales ;
- Il porte sur la seule légalité des actes et s'effectue, en règle générale, a posteriori ;
- Il est du ressort du représentant de l'Etat et du Conseil d'Etat, le cas échéant.

Sont ainsi donc soumis au contrôle de légalité, les actes précisément énumérés aux articles 334, 335 et 336 du Code des Collectivités locales. De ce fait, les actes de droit privé pris par les collectivités locales dans le cadre de la gestion de leurs services publics à caractère industriel et/ou commercial ainsi que les actes pris par les exécutifs locaux au nom de l'Etat (publication et exécution des lois et règlements, exécution de mesures de sûreté générale, gestion de l'état-civil,...) sont exclus du champ de ce contrôle, d'un point de vue formel.

Les actes visés par l'article 334 sont :

- Les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils ;
- Les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales 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 ou commercial ;
- Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales ;
- Les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline ou au licenciement d'agents des collectivités locales.

Ces actes sont exécutoires dans le délai de quinze (15) jours, sous réserve de leur transmission au représentant de l'Etat et de leur publicité. Toutefois, ce délai est suspendu, en cas de demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat. Il peut aussi être réduit par ce dernier à la demande de l'organe exécutif de la collectivité locale.

Les actes visés par l'article 335 sont :

- Les décisions réglementaires ou individuelles prises par les autorités locales dans l'exercice de leurs pouvoirs de police ;
- Les actes de gestion quotidienne.

Ces actes sont exécutoires de plein droit dès qu'ils sont émis, sous réserve de leur transmission au représentant de l'Etat auprès de la collectivité et de leur publicité.

Concernant les actes visés à l'article 336, ils font l'objet d'un contrôle de légalité assez spécifique, le contrôle budgétaire. Il fait intervenir notamment les représentants de l'Etat mais aussi la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques, la Cour des Comptes.

C'est une exception apportée par le Code au principe du contrôle a posteriori en imposant un contrôle a priori pour les actes ci-après :

- Les budgets primitifs et supplémentaires ;
- Les emprunts et garanties d'emprunt ;
- Les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- Les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant global égal ou supérieur à cent (100) millions de francs CFA ;
- Les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- Les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;
- Les contrats de concession d'une durée supérieure à trente (30) ans et les marchés d'un montant égal ou supérieur à cent (100) millions pour les régions, égal ou supérieur à cinquante (50) millions pour les villes de la région de Dakar, les communes chefs-lieux de région et communes d'un budget égal ou supérieur trois cents (300) millions de francs CFA, égal ou supérieur à quinze (15) millions de francs CFA pour les autres communes et les communautés rurales.

Le contrôle sur ces actes s'effectue dans le délai maximal d'un mois, à compter de la date de délivrance de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat. A l'expiration de ce délai, à défaut d'une approbation expresse, l'approbation est réputée tacite.

En tout état de cause, quelle que soit la nature de l'acte, le contrôle du représentant de l'Etat ne peut porter que sur sa seule légalité, c'est-à-dire sa conformité aux lois et règlements et aucunement sur son opportunité qui est du ressort exclusif des organes de la collectivité locale.

Aux termes des dispositions de l'article 339 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996, le Gouvernement soumet chaque année à l'Assemblée nationale qui en débat un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente à l'égard des actes des collectivités locales.

Le présent rapport porte sur les exercices 1998 - 2007.

Ce retard dans la production réside, d'une part dans le retard noté au niveau de la transmission des rapports trimestriels par les autorités administratives déconcentrées malgré les différentes circulaires diffusées dans ce sens et, d'autre part, de la non tenue régulière des missions de terrain par la DDEC du fait de l'absence de moyens tant logistiques que financiers conséquents.

A cet effet, c'est le lieu de rendre hommage aux bailleurs qui, à travers le PNDL, ont favorisé la tenue d'une mission de suivi du contrôle de légalité sur l'ensemble du territoire national. Cette tournée a permis de combler le gap par rapport aux statistiques disponibles pour la production du présent document.

Au plan méthodologique, l'accent est mis sur une approche didactique en vue d'établir des constats et de dresser l'évolution du contrôle de légalité sur la base d'une analyse des statistiques concernant les différentes collectivités locales du territoire national.

Ainsi, les éléments statistiques disponibles concernent 302 collectivités locales sur les « 441 » que comptait le Sénégal au moment de la rédaction du document, soit un taux de réponse de 68 %. Quant au plan adopté, le présent rapport est structuré autour de trois grands axes (trois titres principalement).

Le titre I traite de la mise en œuvre du contrôle de légalité par les représentants de l'Etat au cours de l'année 2005 en s'appesantissant notamment sur les données statistiques ainsi que sur leur analyse.

Le titre II est relatif à l'Etat du contrôle budgétaire, particulièrement les statistiques y afférents ainsi que l'analyse de celles-ci pour apprécier le fonctionnement du système et des blocages éventuels.

Le titre III sera l'occasion de formuler des recommandations stratégiques, tirées de l'analyse des différentes remarques notées çà et là et allant dans le sens d'un approfondissement de notre politique de décentralisation.

TITRE I : L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES PRIS PAR LES EXECUTIFS LOCAUX SUR LA PERIODE 1998 - 2007

Aux termes de l'article 361 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales : « les représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public. Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences ».

La mise en œuvre de ce contrôle donne droit à l'élaboration, par ces autorités, de rapports trimestriels.

Auparavant, il importe d'en voir les principes avant d'apprécier, tant au niveau quantitatif que qualitatif, l'état d'exercice du contrôle de légalité.

I. Les règles du contrôle de légalité

Le Contrôle de Légalité est le fait, pour les Représentants de l'Etat, de veiller à la conformité des actes des collectivités locales au bloc de légalité. Il est exclusif de toute considération d'opportunité.

C'est un contrôle s'exerçant a posteriori, c'est-à-dire que le caractère exécutoire des actes des collectivités locales n'est plus subordonné, en principe, à une approbation préalable ou expresse ou tacite du Représentant de l'Etat.

A ce titre, l'article 12 du Code des Collectivités locales dispose : « les actes des collectivités locales font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat. Le Conseil d'Etat est juge du contentieux né de l'exercice du contrôle ».

Par bloc de légalité, il faut entendre :

- Les normes supra-locales qui sont : les traités, la Constitution, la loi, les dispositions réglementaires et les règles d'origine jurisprudentielle ;
- Et les normes d'origine locale : l'acte réglementaire local, l'acte individuel et le contrat.
- Ce contrôle se justifie par le fait que ces collectivités sont simplement autonomes. D'où l'obligation de la part de l'Etat, d'exercer à leur endroit, ce contrôle dit de légalité qui a connu une certaine évolution.

En effet, le contrôle exercé sur les collectivités locales a suivi l'évolution de la politique de décentralisation définie par les autorités supérieures.

Ainsi, avec les lois n° 66-64 et 72-25, le contrôle exercé sur les collectivités locales était jugé trop lourd et infantilisait à la limite celles-ci : c'était le temps du contrôle de tutelle a priori qui donnait au Représentant de l'Etat un pouvoir d'annulation, de substitution et d'approbation préalable.

Aussi, lorsque la réforme de 1996 fut adoptée, fallut-il adapter le contrôle sur des principes en phase avec la libre administration des collectivités locales.

Ce nouveau contrôle, dit contrôle de légalité a posteriori aménagé est encadré par un certain nombre de principes directeurs.

1. Les principes directeurs qui fondent le contrôle de légalité

- Ils découlent de la définition donnée du contrôle de légalité.
- Le contrôle de légalité est un contrôle portant sur la seule légalité des actes des collectivités locales, c'est-à-dire leur conformité aux règles de droit. Toute considération d'opportunité est exclue. L'article 3, en son alinéa 5 est très clair là-dessus : « les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions » ;
- Le contrôle de légalité est un contrôle faisant intervenir d'abord le Représentant de l'Etat et, le cas échéant, le Conseil d'Etat (Chambre des Affaires administratives de la Cour suprême). Les Représentants de l'Etat sont, suivant l'article 363 du Code, le gouverneur auprès de la région, le préfet auprès des communes et le sous-préfet auprès des communautés rurales.
- Le RE, après réception de l'acte, l'apprécie par rapport au bloc de légalité. Au terme de cette vérification, deux hypothèses sont possibles :
 - Soit le RE juge l'acte conforme au bloc de légalité ; dès lors, l'acte reçoit en principe le brevet de légalité et peut s'insérer dans le tissu juridique ;
 - Soit il l'estime entaché d'illégalité et saisit, dans ce cas, le juge administratif d'une demande aux fins d'annulation de l'acte présumé illégal.

2. Le champ d'application du contrôle de légalité et les conditions auxquelles est subordonnée l'exécution des actes des collectivités locales

La détermination du champ d'application ne pose, en principe, pas de problème. En effet, une lecture combinée des articles 12 et 1 du Code rend la tâche aisée. Toutefois, si l'on s'en tient à ces deux dispositions, le champ du contrôle de légalité risque d'être trop restreint, d'où la nécessité de convoquer les dispositions suivantes :

- Article 72, alinéa 4 : « Les décisions prises dans le cadre des ententes régionales ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils régionaux intéressés et sous réserve des dispositions du Titre VI1 du présent code » ;
- Article 180, alinéa 4 : « Les décisions qui sont prises dans le cadre des ententes intercommunales ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés dans le cadre du Titre VI du présent code » ;
- Articles 181 à 190 du Code des collectivités locales sur les communautés urbaines (Communauté des agglomérations de Dakar, CADAK ; Communauté des agglomérations de Rufisque, CAR).

En ce qui concerne les conditions, il s'agit :

- D'une part de la nécessaire transmission des actes pris par les collectivités locales. Suivant l'article 334 du code, en son alinéa 1 : « les actes pris par les collectivités locales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la région, de la commune ou de la communauté rurale, lequel en délivre aussitôt accusé de réception ».
 - A quel moment transmettre ? Concernant cette question, la loi n° 96-06 n'enferme dans aucun délai, les autorités locales quant à la transmission de leurs actes au représentant de l'Etat. Seulement, même si la loi ne fixe pas expressément de délai, les autorités locales ont tout intérêt à transmettre leurs actes au moment

1 Le titre VI porte sur « DU CONTROLE DE LEGALITE DES COLLECTIVITES LOCALES »

opportun afin de leur donner un caractère exécutoire.

- Et d'autre part de la nécessaire publicité des actes pris par les collectivités locales. Les articles 334 et 335 font de la publicité une condition substantielle pour l'inobservation de laquelle l'acte ne peut être exécutoire. Elle est aussi une condition de validité pour trois raisons :
 - D'abord, la nécessité de rendre l'acte opposable aux administrés ;
 - Ensuite, la nécessité de donner aux administrés un fondement juridique valable à l'exercice de leurs droits ;
 - Enfin, la nécessité d'avoir un point de départ du délai du recours contentieux.

En plus de l'observation des conditions ci-dessus, les actes des collectivités locales doivent répondre à un certain nombre de conditions de forme et de procédure.

3. Les conditions de forme et de procédure

L'irrégularité d'un acte d'une collectivité locale peut émaner d'une violation des règles de forme ou de procédure, mais qui n'emporte pas forcément l'annulation de l'acte.

En effet, la jurisprudence distingue entre les formalités substantielles et les formalités non substantielles ; seule la violation des premières peut être sanctionnée par l'annulation de l'acte.

Dans l'exercice de ses missions de contrôle, le représentant de l'Etat dispose de la faculté de demander une seconde lecture ou de renvoyer l'acte à son auteur en lui intimant de respecter les règles de forme requises.

Il s'agit de se poser un certain nombre de questions concernant les conditions de forme d'abord :

- L'acte a-t-il été signé par l'autorité compétente ? la signature est une condition substantielle de validité de l'acte parce que permettant d'identifier l'auteur de l'acte ;
- L'acte a-t-il été daté ?
- L'acte est-il motivé ? autrement dit, est-ce que la décision prise contient les motifs ou les raisons justificatives ?
- Est-ce que les références législatives et réglementaires requises sont visées ? (visas)
- Le principe du parallélisme des formes a-t-il été respecté ?

Contrairement aux règles de forme (qui peuvent être régularisées postérieurement à la prise de l'acte), les règles de procédure doivent être, quant à elles, respectées. Il s'agit :

- De la procédure consultative pour solliciter l'avis d'un organe déterminé² ;
- De la procédure contradictoire.

4. Les actes susceptibles d'être déférés

Le contrôle de légalité est un contrôle des actes unilatéraux des collectivités locales.

Pour la détermination des actes concernés par le contrôle de légalité, la loi du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales met en évidence un critère organique.

En effet, si l'article 12 du code, en son alinéa 1er stipule : « les actes des collectivités locales font l'objet d'un

² Exemple : la région doit consulter le conseil économique et social régional pour l'élaboration de son budget

contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat », l'article 334, quant à lui, réaffirme le lien de rattachement organique entre les actes concernés par le contrôle de légalité et les collectivités locales. Il en résulte que les actes soumis au contrôle sont les actes pris par les collectivités locales, que ce soit de leurs organes délibérants ou de leurs organes exécutifs.

Ces actes sont ceux cités par les articles :

- 334 (cinq catégories d'actes) : délibérations du conseil de la collectivité, actes réglementaires, principaux contrats administratifs (marchés, concession, affermage), décisions concernant la carrière des agents, sanctions et licenciements ;
- Et 335 qui vise une autre catégorie d'actes : il s'agit des décisions réglementaires et individuelles prises par l'exécutif local en matière de police et des actes de gestion quotidienne pris au nom de la collectivité autres que ceux mentionnés à l'article 334.

Ces actes relèvent d'un régime de contrôle de légalité spécial, celui du déféré du représentant de l'Etat.

Concernant les actes de l'article 336, bien que n'ayant pas le même régime juridique que ceux des articles 334 et 335, ils restent soumis au contrôle de légalité du droit commun. Il importe de souligner à ce niveau que l'exécutif local peut déférer le refus d'approbation du représentant de l'Etat devant le Conseil d'Etat.

5. Les actes écartés du champ d'application de la loi

Il s'agit :

- Des actes de droit privé des collectivités locales (régies dotées de la personnalité morale et établissements publics à caractère industriel et/ou commercial ; services publics concédés ou affermés³ ;
- Des actes pris au nom de l'Etat (cas des actes que le Maire accomplit au nom de l'Etat et qui sont cités dans les articles 117, 118, 119, 121 et 124 du CCL). Ces actes sont soumis au contrôle hiérarchique du représentant de l'Etat qui dispose alors d'un pouvoir d'annulation.

6. L'exercice du contrôle de légalité par les représentants de l'Etat

Le représentant de l'Etat veillera à ce que les actes qui lui sont transmis respectent la légalité aussi bien sur le plan externe qu'interne.

- La légalité externe des actes. Il s'agira, pour le représentant de se poser un certain nombre de questions afin de vérifier si la décision a été valablement prise :
- l'autorité locale est-elle compétente pour prendre une telle décision ? Cette compétence s'entend à un triple niveau :
 - la compétence matérielle : l'autorité locale est-elle habilitée, par un texte déterminé, pour prendre cet acte. Exemple : en matière de police, le maire peut prendre des mesures dans les limites tolérées par les articles 124 à 128 ;
 - la compétence territoriale : l'autorité locale doit veiller à ce que la portée de son acte se limite au périmètre de sa collectivité ;

³ Comme annoncé supra, la convention de concession ou d'affermage est un acte administratif soumis au contrôle de légalité conformément aux dispositions de l'article 334 du CCL

- la compétence temporelle : l'autorité locale doit s'assurer prendre sa décision dans l'intervalle de temps pour lequel elle a été élue.

Si l'autorité locale venait à méconnaître l'une quelconque de ces règles, elle verrait son acte frappé du vice d'incompétence.

Toujours concernant ce contrôle du respect de la légalité externe, le représentant de l'Etat vérifiera si les règles relatives aux conditions de forme et de procédure ont été respectées⁴.

- La légalité interne des actes. Il s'agira de vérifier si l'acte respecte la loi (ou la viole, c'est selon) et s'il y a détournement de pouvoir. Le représentant se posera un certain nombre de questions :
 - L'acte pris ne l'a-t-il pas été en violation du bloc de légalité ?
 - l'autorité locale doit fonder son acte sur des bases juridiques valables sinon il y a erreur de droit. Cette erreur de droit résulte soit de la mise en œuvre d'une norme inexistante ou inapplicable, soit du rattachement des dispositions à une norme illégale soit à une mauvaise interprétation d'une norme à la disposition prise (les motifs de droit) ;
 - l'autorité locale doit fonder son acte sur des faits réels sinon sa décision sera dépourvue de base légale (les motifs de fait).
 - L'acte pris poursuit-il un but d'intérêt général ? L'acte de l'exécutif doit obligatoirement poursuivre un but d'intérêt général conformément à l'article 3 du code des collectivités locales sinon l'acte sera frappé du vice de détournement de pouvoir⁵.
 - L'acte pris découle-t-il d'un pouvoir de décision accordé à son auteur ? (la qualification juridique des faits)
 - L'acte souffre-il de l'erreur manifeste d'appréciation ? (dans le cas d'un pouvoir discrétionnaire).

Si l'autorité locale, préalablement à toute prise de décision se pose ces questions, elle pourra échapper au spectre des décisions rejetées ou renvoyées en seconde lecture.

N.B : concernant les contrats des collectivités locales, il faut distinguer entre ceux soumis au régime du déferé (articles 334 et 335) et les contrats soumis au régime de l'approbation préalable (article 336).

Les contrats énumérés aux articles 334 et 335 font partie des actes que le représentant de l'Etat défère au Conseil d'Etat lorsqu'il les trouve entachés d'illégalité. En revanche, les actes contractuels de l'article 336, qui relèvent de la tutelle d'approbation, ne sont pas soumis au régime du déferé.

6.1. Les conséquences du contrôle effectué par le représentant de l'Etat

A l'issue de ce contrôle, deux cas de figure peuvent se présenter :

- **1^{er} cas** : le représente de l'Etat estime que l'acte a respecté la légalité. Cette constatation marque, en principe, la fin du contrôle de légalité et devrait être matérialisée par un acte d'approbation.

Pour être assuré que son acte ne sera pas querellé devant le juge de l'excès de pouvoir, l'exécutif local peut adresser une demande au représentant de l'Etat pour être éclairé sur le sort réservé aux actes transmis, autrement dit son intention vis-à-vis de ces derniers (article 337, alinéa 3).

Saisi par l'exécutif local, le représentant de l'Etat a l'obligation de répondre. Cette disposition répond à la nécessité d'une collaboration entre les protagonistes du contrôle de légalité.

⁴ Cf. point 4 de la section A : concernant le contrôle de légalité

⁵ Le détournement de procédure, qui consiste, pour une autorité locale désireuse d'atteindre un but déterminé, à utiliser une procédure non prévue à cette fin peut être également assimilée à un détournement de pouvoir

Concernant la valeur du certificat de non recours délivré, si le droit français considère qu'il ne lie pas le représentant de l'Etat, celui du Sénégal est muet là-dessus. Toutefois, toute personne physique ou morale, qui se sent lésé par une décision d'une autorité locale, peut la contester conformément à l'article 341 du code ; le représentant de l'Etat peut, dans ce cas, déférer l'acte incriminé.

- **2^{ème} cas** : le représentant de l'Etat estime que l'acte qui lui est transmis est entaché d'illégalité. Ici, le représentant de l'Etat porte son manteau de « commissaire du droit ». il s'agit d'une obligation qui pèse sur lui en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 337 selon lequel : « le représentant de l'Etat défère au Conseil d'Etat les actes mentionnés aux articles 334 et 335 qu'il estime entachés d'illégalité... ».

Toutefois, cette obligation est tempérée par au moins deux éléments :

- **1^{er} élément** : lorsque l'acte qui lui a été transmis relève de ceux prévus à l'article 334, le représentant de l'Etat peut inviter la collectivité à procéder à une seconde lecture dans un délai de 15 jours. Cette demande de seconde lecture revêt un caractère suspensif aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour le délai de recours contentieux comme annoncé plus haut ;
- **2^{ème} élément** : malgré cette seconde lecture, ou à l'absence de celle-ci, si le représentant de l'Etat estime toujours que l'acte qui lui est transmis, figurant parmi ceux prévus aux articles 334 et 335 du code reste entaché d'illégalité, il défère ledit acte au Conseil d'Etat dans les deux mois suivant la transmission. Il est tenu d'informer alors, sans délai, par écrit, l'autorité locale et lui communique toutes les précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte incriminé. Cette information vise à mieux informer l'autorité locale afin de lui permettre de rétablir la légalité en retirant ou en modifiant son acte avant que le juge ne l'annule.

* Le déferé provoqué :

Le code, comme on l'a déjà souligné, offre la possibilité, en son article 341, à toute personne physique ou morale s'estimant lésée par un acte d'une collectivité de demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la procédure d'annulation prévue à cet effet.

- S'il s'agit d'un acte mentionné aux articles 334 et 335, l'intéressé doit saisir le représentant de l'Etat dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire ;
- S'il s'agit d'un acte de l'article 335, le représentant de l'Etat peut déférer l'acte en cause au Conseil d'Etat dans les deux mois suivant la saisine par la personne lésée ;
- S'il s'agit d'un acte relevant de l'article 336, si la saisine intervient au cours du délai d'approbation du représentant de l'Etat, celui-ci traite cette demande selon la procédure du recours gracieux. Si la décision est devenue exécutoire, seul le recours direct est possible.

6.2. L'intervention de la Chambre des Affaires administratives (Conseil d'Etat) de la Cour suprême dans le contrôle de légalité : les conditions de saisine

Le Code des collectivités locales a transféré le pouvoir d'annulation des actes illégaux des autorités locales, des représentants de l'Etat au Conseil d'Etat devenu Chambre des Affaires administratives de la Cour suprême avec le vote de la loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour suprême.

Comme annoncé plus haut, les différents protagonistes du contrôle de légalité peuvent saisir le Conseil d'Etat ;

- l'article 79 de la loi organique portant création de la Cour suprême, en son alinéa 1^{er}, stipule : « le représentant de l'Etat au niveau de la collectivité locale concernée défère à la Cour suprême les actes mentionnés aux articles 334 et 335 du Code des collectivités locales qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois suivant leur transmission » ;

- l'article 81 dispose : « le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural peut déférer à la Cour suprême, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat, prise dans le cadre de l'article 336 du Code. Ces recours font l'objet de la procédure prévue aux articles 337 et 338 dudit code. L'annulation de la décision de refus d'approbation par la Cour suprême équivaut à une approbation, exécutoire dès notification de l'arrêt à la collectivité locale » ;

La mise en œuvre de ces dispositions doit répondre à un certain nombre de conditions :

- conditions relatives au requérant : le recours ne peut être exercé que par le représentant de l'Etat ;
- conditions relatives à l'acte attaqué : le déféré ne peut être exercé que contre les actes qui sont énumérés par l'article 334 du code (cf. C.E 29 juillet 1998, Gouverneur de la Région de Tambacounda c/Conseil régional de Tambacounda).

Un autre acte, même s'il a été transmis au représentant de l'Etat, ne peut donner lieu à cette procédure, ce dernier devrait alors recourir au recours pour excès de pouvoir de droit commun (Cf. CE 25 novembre 1998, Préfet du Département de Sédhiou c/Commune de Goudomp. L'importance de cet arrêt est capitale. Le juge administratif, dans sa démarche pédagogique a voulu faire remarquer, que lorsqu'un acte n'est pas soumis à l'obligation de transmission, le représentant de l'Etat doit alors exercer un recours direct pour excès de pouvoir.)

- conditions relatives au délai : (voir section B, 2 : le délai de recours) ;
- conditions de recevabilité du déféré par l'organe exécutif de la collectivité locale : - il faut une décision expresse de refus du représentant de l'Etat. Car, en la matière, il n'y a pas de décision implicite de rejet. Le silence gardé par le représentant de l'Etat au-delà d'un mois à compter de la transmission de l'acte vaut décision d'approbation.
- L'octroi d'un sursis : le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution (article 338, alinéas 1 et 3 du code).

Le Conseil d'Etat doit rendre sa décision dans un délai maximum d'un mois.

Il importe, dans la partie qui suit, de confronter l'exercice du contrôle de légalité de 1998-2007 au regard des principes décrits ci-dessus.

II. Analyse de l'exercice du contrôle de légalité sur la période 1998-2007

1. Analyse statistique du contrôle de légalité

Il s'agit, à ce niveau, de décrire l'évolution des actes transmis de 1998 à 2007 d'abord avant de procéder à leur répartition catégorielle.

Si pour la période 98-2002 la moyenne d'actes transmis annuellement par les collectivités locales était de 7 actes /an, par contre, à compter de l'année 2003, cette moyenne a commencé à connaître une nette augmentation car estimée à 17actes/an même si elle a chuté à nouveau en 2004 ou elle est estimée à 16actes/an.

Ainsi, le tableau ci-après retrace l'évolution de 2004 à 2007 selon les catégories d'actes énumérés aux articles 334, 335 et 336 du Code des Collectivités locales.

Cette fluctuation constatée dans l'évolution annuelle du nombre d'actes transmis par les collectivités locales aux représentants de l'Etat, oblige à s'interroger sur les facteurs explicatifs du phénomène.

A l'examen des rapports des représentants de l'Etat, l'on s'aperçoit que ce phénomène est dû, pour beaucoup, au fait que les collectivités locales estiment ne devoir transmettre que les actes énumérées à l'article 336 et dont l'exécution est subordonnée à une approbation préalable du représentant de l'Etat alors qu'une lecture de l'article 334 du Code des collectivités locales, permet de voir que tous les actes pris par les collectivités locales, doivent nécessairement, satisfaire à la double formalité de la transmission et de la publicité.

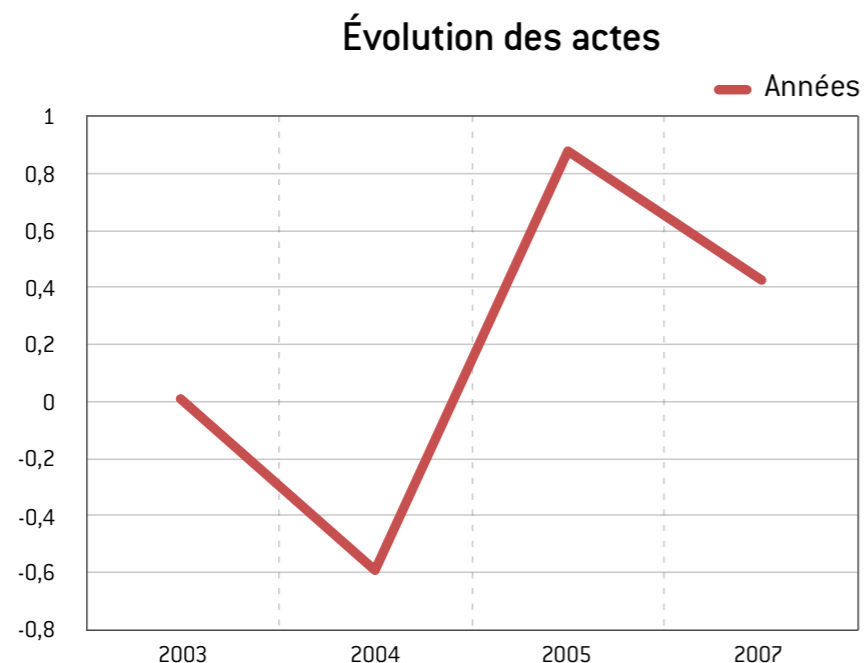
Le deuxième facteur explicatif semble être la lenteur dans la transmission des actes pris par les collectivités locales, aux représentants de l'Etat. Dans une certaine mesure, cette lenteur peut se comprendre puisque la loi n°96-06 n'astreint celles-ci à aucune condition de délai quant à la transmission des actes, excepté les budgets primitifs et les comptes administratifs. Le troisième et dernier facteur est lié à la tendance notée, surtout au niveau des communautés rurales, de ne convoquer le conseil que pour statuer sur les aspects relatifs au budget et surtout pour les actes d'urbanisme et les affaires domaniales.

Il ressort qu'après transmission en 2007 de la circulaire sur le contrôle de Légalité le nombre d'actes transmis par les collectivités locales aux représentants de l'Etat a augmenté de l'ordre de 43,4%. Cette évolution s'explique d'une part par la diligence avec laquelle la plupart des autorités administratives ont réagi à la circulaire qui leur a été envoyée et, d'autre part, la mission de suivi du contrôle de légalité organisée en relation avec le PNDL dans le cadre de la mise en œuvre de la convention PNDL/DDEC.

Si une telle tendance se maintenait pour les exercices à venir, on irait sans nul doute vers une plus grande visibilité du contrôle.

En outre, on peut noter que les actes transmis chaque année au contrôle de légalité, évolue de manière linéaire ; le graphique ci-dessous qui se limite aux quatre derniers exercices (2003-2007) peut être assez illustratif pour en attester.

Graphique 1 : Évolution des actes transmis de 2003 à 2007



Cette évolution positive notée dans l'activité normative des communautés rurales peut s'expliquer, entre autres facteurs, par la présence des secrétaires communautaires dans l'ensemble des 320 communautés rurales du pays.

Seules les régions restent à la traîne (5,30% pour l'exercice 2007).

A titre indicatif, on peut citer le conseil régional de Dakar où, malgré le passage de la mission, aucune statistique n'a pu être obtenue. De même qu'au niveau de la Communauté rurale de Sangalkam. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que ces deux collectivités locales ont été, à un certain moment, confronté à une instabilité dans leur fonctionnement⁶.

Tableau II : répartition des actes selon le type de collectivité locale

	2003		2004		2005		2007	
Région	228	3,41%	251	9%	669	12,90%	401	5,30%
Commune	2759	41,19%	1264	45,22%	2324	44,47%	4402	58,70%
Communauté rurale	3710	55,40%	1280	45,78%	2233	42,63%	2693	36%
TOTAL	6697	100%	2795	100%	5226	100%	7496	100%

1.1. La répartition des actes transmis

La répartition des actes transmis annuellement par les collectivités locales se fait à l'aune de deux critères : d'une part, une répartition selon l'ordre de collectivité locale (région, commune ou communauté rurale) et de l'autre, une répartition suivant l'objet de l'acte.

1.1.1. La répartition selon le type de collectivité locale

Les statistiques disponibles font ressortir nettement que les actes transmis proviennent davantage des communes et des communautés rurales que des régions.

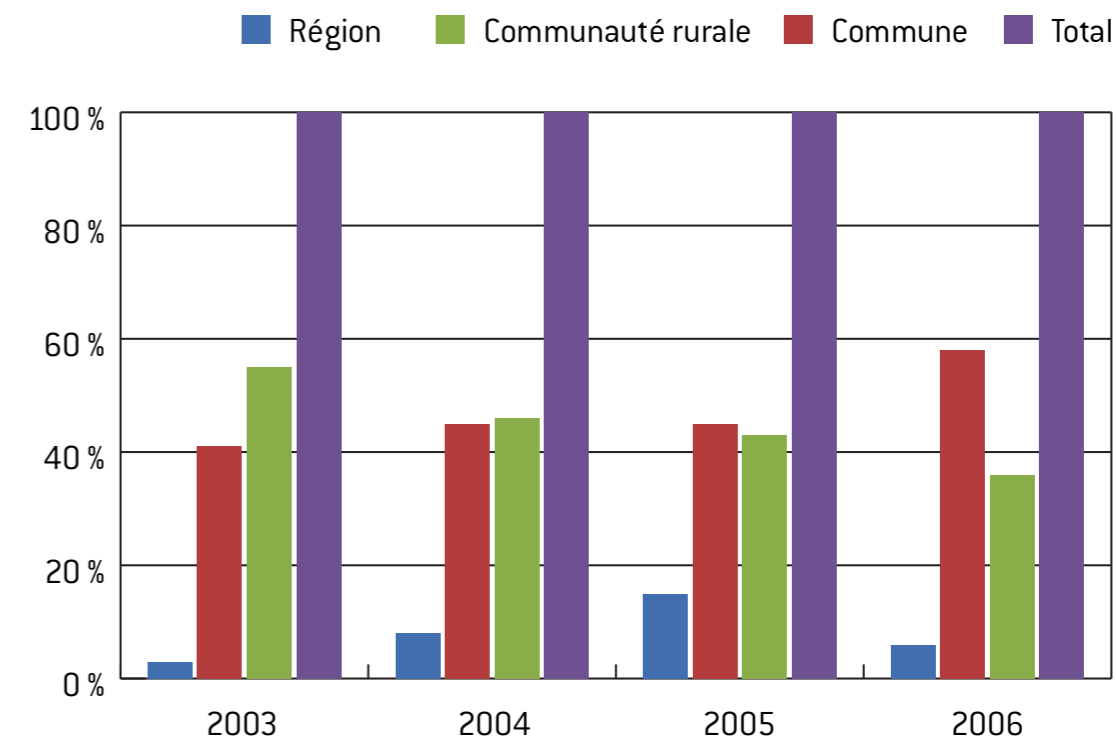
A l'instar des années précédentes, la part relative des actes transmis par les communes est appréciable par rapport aux régions et communautés rurales.

En 2002 la situation était quasiment identique car sur 100 actes transmis, 8 provenaient des régions, 33 des communautés rurales et plus de la moitié soit 59 actes des communes. Cette prépondérance des communes était encore notée pour les années 2000 et 2001 au cours desquelles la part relative des communes était de l'ordre de 51%

Cette prépondérance des communes, dans la transmission des actes, sur les autres ordres de collectivité locale peut s'expliquer, entre autres facteurs, par l'expérience de la gestion locale et l'antériorité historique des communes (loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale).

Seulement, cette ascendance des communes sur les autres ordres de collectivités locales (régions, communautés rurales) est à relativiser car on note de plus en plus, surtout au niveau des communautés rurales, une tendance vers une transmission au représentant de l'Etat de l'ensemble des actes pris et non plus seulement ceux limitativement énumérés à l'article 336 dont l'exécution est subordonnée à une approbation préalable du représentant de l'Etat.

Graphique 2 : répartition des actes par type de collectivité locale en 2007



⁶ Mise en place de délégation spéciale à la place des conseils élus suite à un blocage du fonctionnement de leurs organes

1.1.2. La répartition des actes selon l'objet

Dès les premières années de la mise en œuvre du nouveau système de contrôle des actes des collectivités locales (suppression du contrôle d'opportunité) l'on a pu noter que les collectivités locales s'en tenaient quasiment à la transmission des seuls actes dont le caractère exécutoire était subordonné à une approbation préalable du représentant de l'Etat.

Aujourd'hui, même si les actes énumérées à l'article 336 du code des collectivités locales restent et demeurent les mieux transmis au contrôle de légalité, il est tout de même heureux de constater que les actes relevant des articles 334 et 335 sont de plus en plus transmis aux Représentants de l'Etat ; car, en définitive, quelle que soit la catégorie à laquelle l'acte relève, les conditions d'exécution restent les mêmes aux termes de la loi n° 96-06 :

- L'acte doit être transmis aux représentants de l'Etat (Gouverneurs pour les Régions ; Préfets pour les communes ; sous-préfets pour les communautés rurales) ;
- L'acte doit faire l'objet de publicité (publication pour les actes réglementaires et notification pour les actes individuels).

Soi dit en passant, ces deux formalités sont, au regard de la jurisprudence sénégalaise, des conditions substantielles pour l'inobservation desquelles, l'acte ne peut être revêtu du caractère exécutoire.

Les tableaux ci-dessous vont, aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative, matérialiser cette propension des collectivités locales à transmettre de plus en plus les actes relevant des articles 334 et 335 du code des collectivités locales même s'il faut le rappeler la proportion des actes transmis au titre de l'article 336 demeure toujours prépondérante.

	2003		2004		2005		2007	
Actes relevant de l'article 334	2481	37,5%	1025	36,6%	1936	37%	2239	29,8%
Actes relevant de l'article 335	1309	19,5%	668	23,9%	1320	25%	1362	18,2%
Actes relevant de l'article 336	2907	43%	1102	39,5%	1970	38%	3895	52%
TOTAL	6697	100%	2795	100%	5226	100%	7496	100%

Tableau IV : répartition en valeur relative des actes selon leur objet

NATURE DES ACTES	NOMBRE	POURCENTAGE
Délibération des conseils	886	11,8%
Actes réglementaires	637	8,4%
Marchés visés par article 334	99	1,3%
Concessions visées par article 334	16	0,21%
Gestion du personnel	382	5,09%
Décisions de police	175	2,72%
Gestion quotidienne	1190	15,8%
Budgets	967	12,9%
Emprunts	3	0,04%
Plans de développement	72	0,9%
Convention financement d'un montant supérieur à 100 millions	3	0,04%
Domaines et urbanisme	2995	39,9%
Marchés visés par article 336	71	0,9%
Concessions visées par article 336	0	
TOTAL	7496	100%

Le constat majeur à tirer de ce tableau est que l'évolution des actes transmis par les collectivités locales obéit à une relative constance. Ces actes portent sur quelques domaines que sont :

- les affaires domaniales et actes d'urbanisme ;
- les budgets primitifs et supplémentaires ;
- les actes de gestion quotidienne ;
- les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils ;
- les actes réglementaires ;
- les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel.

Cependant, cette évolution est sous-tendue par des dynamiques différentes. En effet, alors que les affaires domaniales et les actes de gestion quotidienne sont en forte progression, le nombre d'actes budgétaires connaît une

baisse. Cela pourrait témoigner d'un effort de rigueur des assemblées locales se traduisant par une diminution des budgets supplémentaires, notamment les virements de crédits.

REMARQUE 1 : relativement à la répartition des actes transmis selon l'ordre de collectivité locale et l'objet de l'acte

Au regard des données statistiques qui ressortissent des rapports des différentes autorités administratives, l'on s'aperçoit que la prépondérance des actes relevant des articles 334 à 336 varie, selon l'ordre de collectivité locale considéré (région, commune, ou communauté rurale)

Ainsi, il ressort des différents rapports retraçant cette période que, l'essentiel des actes pris par les régions relèvent de l'article 335 de la loi N° 96-06, qui sont exécutoires de plein droit juste après leur transmission aux représentants de l'état et leur publication.

En clair, cela signifie que l'activité normative des régions est principalement axée sur les actes de gestion quotidienne et les décisions réglementaires et individuelles prises par l'exécutif local dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Les actes pris par la région se répartissent comme suit :

- actes relevant de l'article 335 – 50%
- actes relevant de l'article 334 – 45%
- actes relevant de l'article 336 – 5%

Par contre, concernant les communes, le schéma d'évolution des actes pris est différent de celui des régions. Au niveau des communes les actes relevant de l'article 334 du CCL, qui sont exécutoires dans un délai de 15 jours, sauf demande de seconde lecture de la part du Représentant de l'Etat, sont plus fréquents.

Les actes relevant des articles 335 et 336, occupent respectivement 33% et 31% du total des actes transmis par les communes aux Représentants de l'Etat. Cette prépondérance des actes relevant de l'article 334 dans l'activité normative des communes peut se justifier pour deux raisons :

- l'expérience dans la gestion des affaires locales est plus grande au niveau des communes car découlant de leur légitimité historique. A l'indépendance, la seule collectivité locale qui existait était la commune ;
- la fréquence des décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agent relèvent de l'article 334.

Enfin, concernant les communautés rurales, on note une forte prévalence des actes relevant de l'article 336 dont l'exécution est subordonnée à une approbation préalable du Représentant de l'Etat.

En clair, cela signifie que l'essentiel des actes des communautés rurales était relatif aux budgets, aux affaires domaniales et d'urbanisme.

Cet examen permet, à coup sur, de mieux apprécier l'intensité de l'activité normative de chacun des différents ordres de collectivités locales (région, commune, communauté rurale).

REMARQUE 2 : Les déférés et recours formés devant le conseil d'Etat

Déféré adressé par le Représentant de l'Etat au conseil d'Etat

DEMANDEUR	OBJET	ARRET	MOTIFS
Déféré du Préfet du département de Matam	Qui demande l'annulation de l'ordre de service n°1/CO en date du 08 juillet 2002 pris par le Maire de la commune de Ourosogui et portant sur le redéploiement d'agents municipaux.	Arrêt irrecevabilité N° 06 en date du 12 mars 2003	L'arrêt a invoqué l'exception de recours parallèles pour déclarer que le déféré est irrecevable alors qu'en vertu de l'article 164 du Code des collectivités locales le Conseil d'Etat est incompétent pour statuer sur un litige qui n'intéresse que le Maire et le personnel non titulaire régis par le Code du travail ou les Conventions Collectives en vigueur. L'exception de recours parallèles n'est rien d'autre qu'une simple théorie jurisprudentielle qui ne peut pas faire échec à la répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions de droit privé.

Recours adressés au conseil d'Etat en 2004

DEMANDEUR	OBJET	ARRET	MOTIFS
Recours pour excès de pouvoir du Maire de Waoundé	Qui demande l'annulation de l'arrêté N° 29/ DKN du 31 octobre 2002 du Préfet de Kanel portant refus d'approbation de la délibération du Conseil Municipal de la commune de Waoundé portant sur les points ci-après : • répartition du fonds de la décentralisation, • choix d'un terrain pour servir de gare routière	Arrêt d'annulation de l'arrêté attaqué N°11 du 27 mars 2003	Absence de base légale étant donné qu'aucun texte n'interdit au conseil municipal de délibérer sur les matières de sa compétence lorsqu'il ne dispose pas de locaux servant de Mairie.

DEMANDEUR	OBJET	ARRÊT	MOTIFS
Recours pour excès de pouvoir de Messieurs Oumar Moussa DIANKA et autres	Qui demande l'annulation de l'ordre de service du Maire de la commune de Ourosogui en date du 89 juillet 2002	Arrêt d'incompétence N°04 du 27 février 2003	Le litige dont il s'agit est un litige individuel régi par le Code du travail. Il s'ensuit que seul le tribunal est compétent pour en connaître.
Recours pour excès de pouvoir de M. Papa SALL assorti d'une demande sursis à exécution	Qui demande l'annulation de la délibération du 12 décembre 2002 du Conseil rural de Notto désaffectant d'office les 44 hectares es terres du domaine qui lui avaient été affectés	Arrêt N°13 du 24 avril 2003 décidant le sursis à exécution de la délibération et son arrêté d'application	Caractère sérieux des moyens d'annulation articulés dans le recours principal, parce que la désaffectation en l'espèce a été décidée sans la formalité substantielle de mise en demeure préalable
Recours pour excès de pouvoir Papa SALL	Qui demande l'annulation de la délibération du 12 décembre 2002 du Conseil rural de Notto et de son arrêté d'application N°4 du 12 décembre 2002 relatif à la désaffectant d'un terrain du domaine national qui lui avaient été affecté.	Arrêt d'annulation N°26 du 31 juillet 2003	Inobservation des dispositions de l'article 9 alinéa 2 du décret N° 72-1288. Le requérant a rapporté la preuve d'un commencement important de mise en valeur. Dès lors, toute désaffectation de son terrain ne pouvait avoir lieu qu'après qu'il a été mis en demeure de se prononcer sur les manquements qui lui sont reprochés
Recours pour excès de pouvoir Messieurs Alioune SARR et 13 autres	Qui demandent l'annulation de l'arrêté N°19/ AMB/SP du 19 juillet 2002 annulant la délibération du Conseil rural de Gae du 2000 affectant aux requérants des terrains du domaine national.	Arrêt d'annulation N°20 du 24 juillet 2003	Depuis l'entrée en vigueur de la loi de décentralisation, le Représentant de l'Etat n'a pas le pouvoir d'annulation ; il ne dispose que du pouvoir d'approbation ou de refus d'approbation, le contrôle qu'il exerce sur les actes des collectivités locales doit être lui même soumis à un contrôle juridictionnel ainsi le Représentant de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir d'annulation directe.

Recours pour excès de pouvoir de M.Fadiore CAMARA	Qui demande de condamner la ville de Pikine à lui payer des arriérés d'indemnités de fonction et de logement et de déclarer la ville de Pikine redevable de celles à venir	Arrêt d'incompétence N° 24 du 31 juillet 2003	Le recours dont il s'agit est un recours de plein contentieux. Or le Conseil d'Etat est incompétent pour en connaître en premier ressort.
Recours pour excès de pouvoir de Salimata Diop DRAME	Qui demande l'annulation et le sursis de l'exécution de l'arrêté N°02863 VD/DAU/DUH du 2 juillet 2003 pris par le Maire de Dakar et portant suspension des travaux de construction d'une école maternelle sur le TF étatique N°22807/DG, autorisée par arrêté N°4206/UD en date du 11 novembre 2002.	Arrêté N°27 en date du 28 juillet 2003 ordonnant le sursis à exécution de l'arrêté attaqué.	Les moyens invoqués, à savoir la violation du code de l'urbanisme en ses articles 68 et 69, et l'absence de motifs, paraissent sérieux et de nature de l'arrêté attaqué.
Recours pour excès de pouvoir du Collectif des restaurants de Dakar	Qui demande l'annulation de la délibération du 11 septembre 1997 du Conseil municipal de la commune de Dakar-plateau relative à la fixation des droits et taxes	Arrêté N° 8 du 27 mars 2003 constatant l'irrecevabilité du recours	Le recours a été introduit après l'expiration du délai de deux mois ; la tardiveté du recours entraîne son irrecevabilité
Recours pour excès de pouvoir de M. Abdou Aziz NDIONGUE	Qui demande l'annulation de la délibération N°002/CR du 30/07/2001 approuvée le 6 août 2001 par le Sous-préfet de Mbodiène	Arrêt N° 16 du 22 mai 2003 constatant l'irrecevabilité du recours	Pour forclusion le recours ayant été introduit hors délai
Recours pour excès de pouvoir par M. Aly FAL	Qui demande l'annulation de la délibération N°9/96 du 22 septembre 1996 du Conseil rural de Keur Momar Sarr et de son arrêté d'application N°308 du 30 décembre 1997 relatif à l'affectation d'un terrain du domaine national	Arrêté N° 19 du 24 juillet 2003 constatant la déchéance du requérant	Pour observation des dispositions de l'article 20 de loi organique 96-30 du 21 février 1996 sur le Conseil d'Etat imposant la signification du recours à la partie adverse dans un délai de deux (2) mois

Analyse des déférés :

Le conseil d'Etat n'a été saisi que de certaines affaires qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de recours contentieux véritables car les procédures de saisine en bonne et due forme ne sont pas respectées par défaut de maîtrise des élus principalement et des citoyens.

C'est pourquoi, en l'état, la juridiction administrative n'a pu se prononcer sur beaucoup de questions et en appelle à l'organisation de séances de formation en procédure de saisine en direction des élus locaux et des autorités administratives.

Il convient de reconnaître que l'absence d'arrêt du Conseil d'Etat sur les affaires évoquées - qui portent dans leur écrasante majorité sur les retards d'approbation d'actes, les empiétements supposés ou réels des Représentants de l'Etat sur les compétences des collectivités locales ou les immixtions des élus locaux dans les attributions des autorités administratives - n'a pas influé négativement sur le fonctionnement des collectivités locales.

En dernière analyse, si le Conseil d'Etat n'a pas été engorgé par des recours multiples de la part des différents acteurs de la réforme, c'est soit, parce que les dispositions du code des collectivités locales et de la loi portant transfert des compétences largement explicitées à travers les circulaires ci-dessus visées ont été bien comprises soit, que les acteurs ne maîtrisent pas la procédure du recours ; ce qui paraît beaucoup plus plausible au vu des nombreux cas d'irrecevabilité de recours.

Le fait qu'il n'y ait eu qu'un seul déferé signifie que les Représentants de l'Etat sont, soit satisfaits quant à la légalité des actes, soit négligents dans l'exercice du contrôle dont ils ont la charge.

Mais à dire vrai, il faut admettre que cette rareté des déférés devant le conseil d'Etat est essentiellement due au fait que les représentants de l'Etat, mus généralement par le souci de ne pas paralyser la bonne marche de l'activité administrative de la collectivité locale concernée, se voient dans l'obligation d'intervenir bien avant la prise de décision à la demande de l'autorité locale.

En effet un dialogue permanent prévaut dans les relations entre élus locaux et représentants de l'Etat ; ces derniers jouent très souvent le rôle de conseillers de la collectivité locale. Seulement, que cette même autorité administrative soit aussi chargée de contrôler et apprécier la légalité des actes locaux, peut faire douter de l'efficacité et de l'objectivité du contrôle de légalité.

Cependant l'aspect pédagogique du contrôle qui consiste à bien informer et à assister pour éviter la faute est essentiel dans la quête de bonne gouvernance et renforce l'état de veille du contrôle de légalité.

En analysant les motifs des différents arrêts rendus on constate que l'irrecevabilité, la déchéance et l'incompétence sont très usités par le juge administratif.

Leur nombre relativement important s'explique par le fait que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire et que les requérants ne maîtrisent pas la complexité du formalisme de la procédure du recours pour excès de pouvoir. Or, tout manquement dans l'accomplissement de ce formalisme est rigoureusement sanctionné par les textes applicables soit par des déchéances, soit par des contestations d'incompétence ou d'irrecevabilité.

Relativement au fond sur les décisions rendues :

Ces décisions rendues au fond montrent que les acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de la décentralisation, distinguent mal les actes susceptibles d'être soumis au Conseil d'Etat de ceux dont la contestation relève exclusivement des juridictions de plein contentieux.

Il en résulte que le Conseil d'Etat est tenu de se déclarer incompétent chaque fois qu'il est saisi d'un recours de plein contentieux dont il ne peut connaître en premier ressort.

En effet, la répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions de droit privé est d'ordre public.

Mais plus grave encore, certains Représentants de l'Etat vont jusqu'à annuler eux-mêmes les délibérations des assemblées locales, se comportant ainsi en véritables supérieurs hiérarchiques au mépris des principes de la décentralisation administrative et du remplacement du contrôle administratif de tutelle par le contrôle juridictionnel.

Autant les déférés devant le conseil d'Etat sont rares autant les cas de demande de seconde lecture le sont par rapport au nombre d'actes transmis aux représentants de l'Etat.

Si tout cela procède d'un respect scrupuleux des dispositions législatives et réglementaires, on ne peut que s'en féliciter.

2. Analyse qualitative du contrôle de légalité

Dans l'analyse qualitative de l'exercice du contrôle de légalité, il faut faire le constat de la phase pré-contentieuse tout en signalant l'existence de carences et d'irrégularités auxquelles il convient de remédier.

2.1. La prépondérance de la phase pré-contentieuse

Les pratiques observées révèlent que les représentants de l'Etat privilégient, dans leurs rapports avec les organes des collectivités locales, la fonction de conseil et l'esprit de partenariat, ce qui se traduit par le signalement, par ces derniers, des illégalités constatées aux collectivités locales et par la résolution desdites illégalités à travers le retrait ou la réforme des actes en cause.

Le taux de recours par rapport aux actes permet d'avoir confirmation de la prépondérance de la phase pré-contentieuse. Ce taux, obtenu en faisant le rapport entre le nombre de recours formés devant le Conseil d'Etat par les représentants de l'Etat et le nombre d'actes à eux transmis, est nul ou voisin de zéro : 0,079% en 1998, 0,034% en 1999, 0% en 2000 et 2001, 0,00059% en 2003 et 2004.

La même tendance a été notée en 2007. En effet, sur 7496 actes transmis, seuls trois (3) l'ont été. Il s'agit de celui de la Commune de Diourbel et portant sur la gestion quotidienne, et les deux de Dionewar soit un taux de 0,06%.

Cependant, le primat accordé à la concertation ne signifie pas que le contrôle de légalité doive être émolli ou qu'il soit évanescant puisque les autorités administratives déconcentrées, aux termes du Code des collectivités locales, représentent l'Etat et, à ce titre, sont garantes du respect des lois et règlements.

C'est ce qui justifie, de la part de ces autorités, des demandes de seconde lecture d'actes relevant de l'article 334 du Code des collectivités locales ou le rejet d'actes relevant de l'article 336 dudit Code.

Les demandes de seconde lecture s'élevaient, en 2000, au nombre de 21 (0,5% du total des actes transmis), à 25 en 2001 (0,7%) et 17 en 2004 (1,6%). Quant aux décisions administratives de rejet, elles étaient au nombre de 49 en 2000 (1,2% du total des actes transmis) contre 43 en 2001 (1,2%) et 42 en 2004 (3,8%).

Ainsi, pour le compte de l'exercice 2007 les demandes de seconde lecture s'élevaient à cinquante-deux (52) soit 0,69% en valeur relative du total des actes transmis contre vingt et une (21) décisions administratives de rejet correspondant à 0,28% du total des actes transmis.

Ces chiffres illustrent le faible taux d'irrégularité des actes transmis au contrôle des représentants de l'Etat et témoignent une fois encore de la concertation permanente qui prévaut dans leurs rapports avec les organes des collectivités locales.

Comparaison des actes renvoyés en seconde lecture

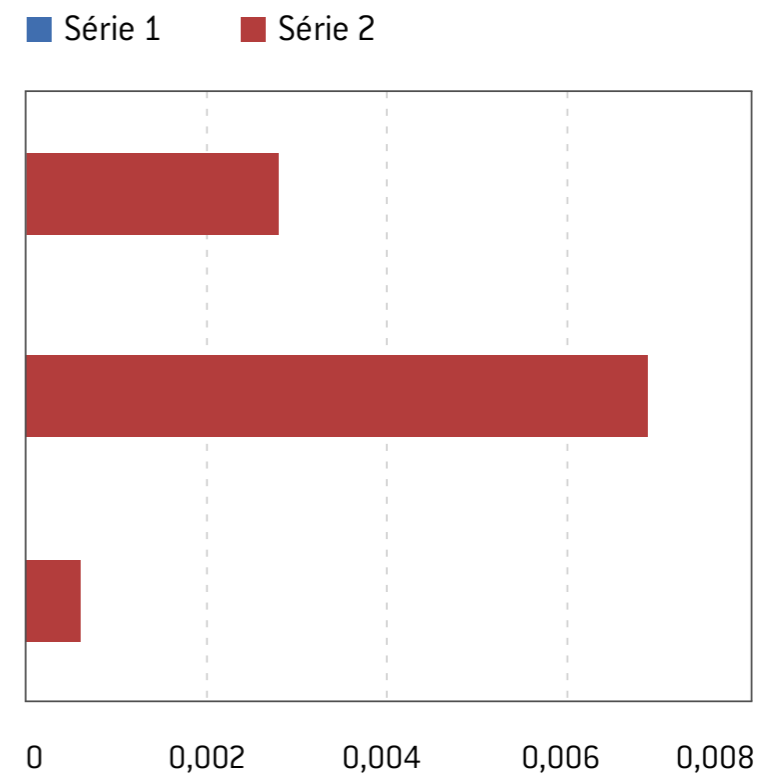
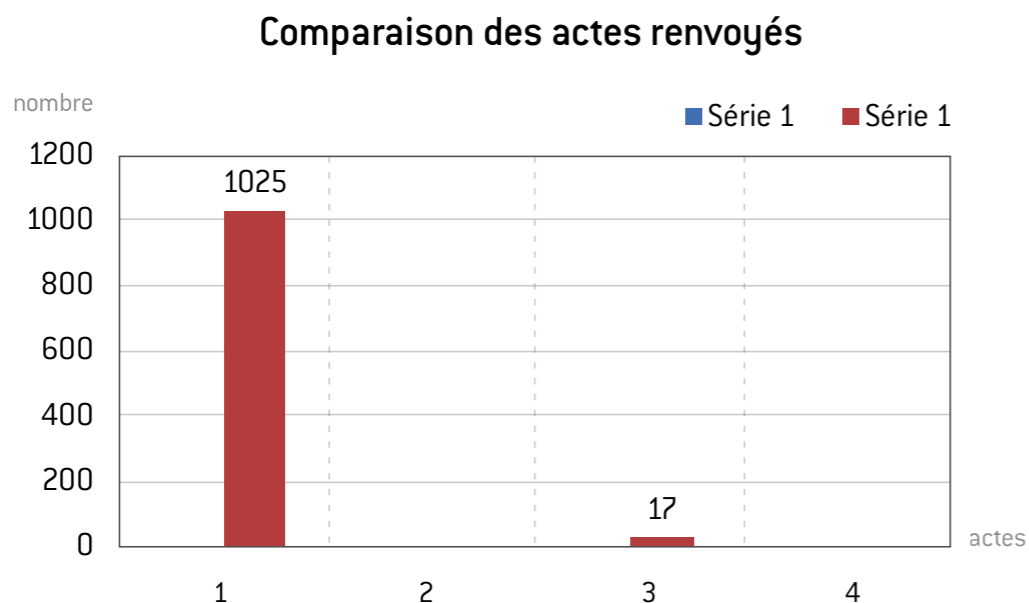
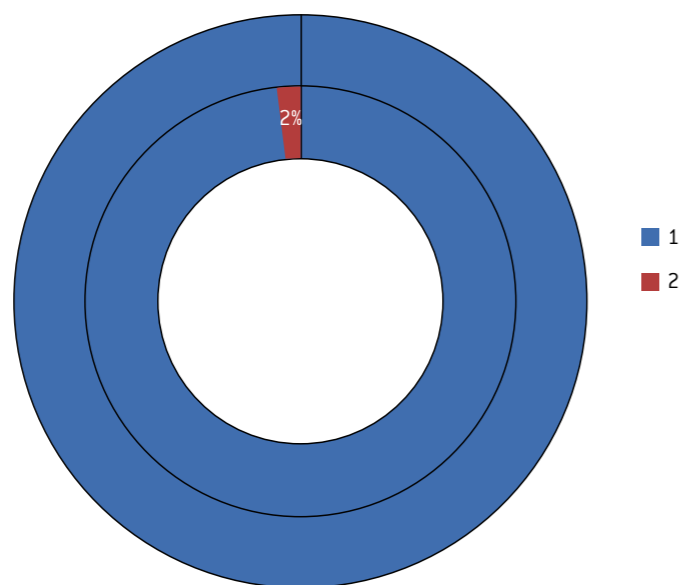


Illustration des actes renvoyés en seconde lecture



Graphique 3 : Part relative des irrégularités dans les actes transmis au contrôle de légalité en 2007

2.1.1. Les carences affectant l'exercice du contrôle de légalité

Outre les imperfections constatées au niveau de diverses autorités administratives relativement au classement méthodique et au suivi statistique des actes des collectivités locales conformément aux dispositions expresses contenues dans la circulaire du ministre de l'intérieur n° 3266MINT/CAB du 27 avril 1998, les principales carences affectant l'exercice du contrôle de légalité sont de deux ordres :

- Le respect, pas toujours effectif, de la formalité de publicité des actes ;
- Les lenteurs dans la transmission ou la rétention délibérée d'actes.
- Le respect, pas toujours effectif, de la formalité de publicité des actes

L'entrée en vigueur des actes énumérés par les articles 334 et 335 du code des collectivités locales est soumise, entre autres formalités substantielles, à leur publication ou à leur notification aux personnes intéressées. Tout manquement à ces formalités peut alors être invoqué et opposé aux tiers.

Le respect de cette formalité de publicité n'est pas systématique au niveau de la quasi totalité des collectivités locales. Il s'y ajoute, parfois, l'absence de registres de délibérations ou, lorsque les registres existent, la non transcription des délibérations. Des explications peuvent résider dans le manque de maîtrise, par certains élus locaux, du formalisme juridique devant entourer leurs actes, de l'analphabétisme ou d'une gestion administrative lacunaire.

A titre illustratif, les organes des communautés rurales de Djibidione, Suelle, Sindian et Oulampane n'ont pris aucun acte relatif aux articles 334 et 335 tandis que celle de Balingore a mis en veilleuse l'article 334 du Code des Collectivités Locales.

- Les lenteurs dans la transmission ou la rétention délibérée d'actes

Comme mentionné précédemment, les lenteurs dans la transmission d'actes ou leur rétention constituent des contraintes majeures à l'exercice du contrôle de légalité et accroissent l'insécurité juridique des actes en cause. En effet, selon le Code des collectivités locales et une jurisprudence constante, les actes des collectivités locales ne peuvent être exécutés immédiatement ou au terme d'un délai défini qu'après leur réception effective par les représentants de l'Etat.

On pourrait évoquer une carence juridique au regard de l'absence de délai de transmission imposé aux organes exécutifs des collectivités locales pour la transmission des actes de leurs collectivités. On pourrait aussi s'accorder sur le fait que si le législateur n'a pas cru devoir imposer une contrainte de délai aux collectivités locales pour la transmission de leurs actes, c'est certainement pour conforter la liberté et la responsabilité des élus locaux dans le sillage du principe de la libre administration des collectivités locales qui ne signifie, surtout pas, autonomie ou libre gouvernement.

2.2. Les irrégularités constatées dans l'exercice du contrôle de légalité

Elles procèdent à la fois des services déconcentrés, des représentants de l'Etat et des organes des collectivités locales.

2.2.1. Les irrégularités imputables aux services déconcentrés et aux représentants de l'Etat

- La délivrance irrégulière des accusés de réception

Il a été régulièrement constaté que la délivrance d'un accusé de réception en bonne et due forme n'est pas systématique au niveau des représentants de l'Etat.

Cela constitue une violation manifeste de l'article 334 du Code des Collectivités locales, sans compter les incidences éventuelles que cette irrégularité pourrait avoir en cas de recours pour excès de pouvoir.

D'ailleurs, les rares fois que les autorités s'y conforment, divers modes d'accusés sont utilisés. D'où l'impérieuse urgence d'en confectionner des modèles-types.

- L'usage inapproprié du pouvoir d'approbation

Dans l'ensemble, elle se fait dans les délais prescrits par le Code des Collectivités locales.

Si certaines autorités administratives prennent des arrêtés pour approuver les actes qui leur sont transmis, la plupart d'entre elles ne font qu'apposer directement sur les actes un simple cachet « vu et approuvé ».

A ce propos, leurs titres sont directement imprimés sur les documents qui leur sont transmis.

Or, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 336, l'approbation du représentant de l'Etat doit être « notifiée » à la Collectivité locale.

En raison des conséquences juridiques qui s'attachent à la publicité des actes administratifs, il est essentiel que les représentants de l'Etat prennent des arrêtés en bonne et due forme pour approuver les actes concernés.

2.2.2. Les irrégularités relevant des organes des collectivités locales

Signalées périodiquement par les représentants de l'Etat dans leurs rapports sur l'état d'application de la décentralisation, ces irrégularités concernent pour l'essentiel la gestion du personnel (71% des demandes de seconde lecture en 2000), les affaires domaniales et d'urbanisme (88% des décisions de rejet en 2000 et 86 % en 2001, 75 % en 2004) ainsi que l'utilisation des fonds de dotation, même si, s'agissant de ce dernier point, les dérapages déplorés n'ont plus cours.

En matière de personnel

A ce niveau, il faut d'abord convenir que certains dérapages observés notamment en matière de recrutement de personnel découlent fondamentalement de l'absence d'organigrammes types des collectivités locales.

Il en résulte la difficulté pour les autorités administratives de s'opposer aux décisions de recrutement, dès lors que la prévision budgétaire existe et que le conseil de la collectivité locale a accordé son autorisation par une délibération dans ce sens.

L'irrégularité la plus fréquente consiste dans l'exécution des décisions de recrutement de personnel, dès transmission aux représentants de l'Etat, comme si elles constituent des actes de gestion quotidienne, alors qu'elles relèvent de l'article 334 du Code des collectivités locales. En d'autres termes, elles sont exécutoires sous quinzaine, sauf demande de seconde lecture.

Par ailleurs, la mise en œuvre des régimes indemnitaires, les avancements de grade et d'échelon ont donné lieu à des errements auxquels le ministre chargé de la décentralisation a voulu mettre un terme en adressant la circulaire n° 2498/DCL datée du 16 novembre 1999 au Président de la communauté urbaine de Dakar, aux Présidents de conseil régional, aux Maires des villes et Communes.

Trois (3) mesures principales sont contenues dans cette circulaire :

- La constitution, par chacune des collectivités visées, d'un fichier de ses agents établi en relation avec le fichier national des agents des collectivités locales constitué au niveau de la Direction des Collectivités Locales ;
- La subordination des avancements de grade ou d'échelon des agents non fonctionnaires de chaque collectivité à l'avis d'une commission-type à créer ;
- Le respect du barème des salaires ainsi que des grilles indiciaires régulièrement applicables aux agents des communes et régions.

En matière de gestion foncière et d'urbanisme

Sur la période étudiée, la gestion du domaine national a été le problème le plus lancinant évoqué en milieu rural du fait de pratiques de certains présidents de conseil rural qui affectent ou désaffectent des terres sans délibérations de leurs conseils ou sans les soumettre à l'approbation des Sous-préfets concernés.

Aussi, la circulaire n°7800/MINT/DCL du 08 septembre 1999 a-t-elle été adressée par le ministre de l'Intérieur à l'ensemble des Présidents de conseil rural pour rappeler les règles applicables en la matière telles que fixées par la loi n°96-07 du 22 mars 1996 et les décrets n°72-1288 du 27 octobre 1972 modifié et n°96-1113 du 27 décembre 1996.

Les mêmes errements ont été constatés au niveau des communes d'arrondissement dont les maires, en toute illégalité, puisqu'ils n'ont aucune compétence en matière foncière, ont procédé à des opérations de spéculation foncière.

En matière d'urbanisme, les irrégularités observées sur la période, principalement en milieu urbain, se résument en une violation des procédures en vigueur : absence de transmission des actes aux représentants de l'Etat pour approbation préalable, absence d'instruction préalable par les services techniques compétents.

Il est significatif de noter, qu'en 2000, alors que la Commune de Kédougou transmettait à l'approbation du Préfet compétent 277 actes d'urbanisme (autorisations de construire, titres de propriété résultant de la distribution de parcelles à usage d'habitation), celles de Thiès et de Rufisque remettaient respectivement 146 et 98, tandis que Dakar et Pikine ne transmettaient respectivement que 6 et 18 actes.

Depuis lors, les choses ont beaucoup évolué à partir de 2002 en ce qui concerne particulièrement la Ville de Dakar

qui, de l'avis de la préfecture, a mis à disposition un appui logistique conséquent pour les actes d'urbanisme à approuver.

Relativement à l'utilisation des fonds de dotation de la décentralisation

Au cours de l'année 1998, les irrégularités notées dans ce domaine procédaient d'une mauvaise interprétation par certains élus locaux de la répartition et de la destination des fonds de dotation de la décentralisation.

Ceux-là estimaient, à juste titre d'ailleurs, que les fonds leur étaient transférés globalement par l'Etat. Par conséquent, ils considéraient qu'ils n'étaient pas tenus de respecter les affectations et la répartition décidées par l'autorité centrale.

Afin de convenir des voies et moyens pouvant mettre un terme aux prélèvements qui étaient opérés par ces édiles, en particulier sur les montants alloués au secteur de la santé, un comité interministériel regroupant le Secrétaire Général du Gouvernement et des représentants de la Présidence de la République, des ministères de la santé, de l'Intérieur et des finances avait été institué.

Les travaux dudit comité ont servi de base à la circulaire interministérielle n° 2014/MEFP/MINT/DTCP/DCL/BFCL du 1er décembre 1998 qui impose le respect de l'affectation des crédits du fonds de dotation.

Cette position de l'Administration a été confortée par la jurisprudence puisque, dans son arrêt n°6 rendu le 27 janvier 2000, le Conseil d'Etat a rejeté le recours d'un Maire demandant l'annulation d'une décision préfectorale de refus d'approbation d'une délibération municipale ayant méconnu le principe consacré par la circulaire interministérielle susvisée.

Le tour d'horizon qui vient d'être fait ne constitue qu'une partie de l'encadrement juridique mis en place par l'Etat depuis la réforme de 1996. En effet, un autre type de contrôle particulier s'intéressant à la gestion financière des collectivités a aussi été institué c'est le contrôle budgétaire.

TITRE II : LE CONTROLE BUDGETAIRE

La loi n°96-06 du 22 mars 1996, portant code des collectivités locales, soumet les actes budgétaires de celles-ci à un contrôle de légalité spécifique.

Ce contrôle aménagé aux termes des articles 344 à 358 dudit code est du ressort du représentant de l'Etat et est exclusif de toute considération d'opportunité, dont sont seules responsables les collectivités locales en vertu du principe de la libre administration consacré par l'article 102 de la constitution du Sénégal ; ce contrôle budgétaire donc s'applique sur des actes clairement identifiés par la loi et est fondé sur un certain nombre de principes directeurs qui le distinguent du contrôle de légalité stricto sensu.

I. PRINCIPES DE BASE, REGLES ET CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE BUDGETAIRE

Le rôle du budget, comme outil fondamental d'action de la collectivité locale et son importance pour l'avenir de celle-ci ont fait que, par prudence, son exécution est soumise à approbation préalable du Représentant de l'Etat. C'est ainsi qu'à côté du contrôle de légalité, le code des collectivités locales a retenu une forme particulière de contrôle que nous présenterons sous le terme générique de contrôle budgétaire. Le législateur a prévu dans ce cadre une démarche particulière pour les actes budgétaires.

Ainsi, en ce domaine, le Représentant de l'Etat peut mettre en œuvre des procédures spécifiques décrites par les articles 344 à 358 du code des collectivités locales.

Les principes de base du contrôle budgétaire

Le Code des collectivités locales définit, en ses articles 344 à 358, un contrôle de légalité particulier sur les actes budgétaires des collectivités locales.

Ce contrôle budgétaire fait intervenir, à côté des représentants de l'Etat, les organes administratifs traditionnels de contrôle, les organes délibérants et exécutifs des collectivités locales et une juridiction spécialisée, la Cour des comptes.

Il convient d'observer que si le contrôle effectué par les autorités administratives déconcentrées s'exerce préalablement à l'exécution des budgets, celui exercé par les autres acteurs se fait pendant ou après leur exécution.

1. Le champ d'application du contrôle budgétaire

Ce contrôle doit s'orienter dans quatre (4) domaines limitativement définis par le Code des collectivités locales.

Il incombe aux Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets de s'assurer de :

- L'adoption et la transmission, pour approbation préalable, des budgets dans les délais légaux fixés ;
- L'équilibre réel des budgets ;
- L'inscription des dépenses obligatoires ;
- L'arrêté annuel des comptes.

■ Le vote et la transmission du budget dans les délais

En vertu de l'article 345, alinéa 3, du Code des collectivités locales, le budget d'une collectivité locale doit être voté par son Conseil le 1er jour et impérativement avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique.

Toutefois, des exceptions sont expressément prévues par ledit Code des collectivités locales :

- En l'absence de communication par l'Etat des informations indispensables à l'établissement du budget avant le 15 mars, le Conseil dispose de quinze (15) jours à compter de cette communication pour le voter. La liste de ces informations est fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés des finances et des collectivités locales ;
- En cas de création d'une nouvelle collectivité locale, le budget doit être adopté par son Conseil dans le délai de trois (3) mois à compter de cette création ;
- Lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat et que le compte administratif fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, la date limite du vote est reportée au 15 juin.

Dans tous les cas, le budget voté doit être transmis au représentant de l'Etat dans un délai de 15 jours, à compter de la date limite d'adoption et faire l'objet d'une publication.

■ L'équilibre réel du budget ;

- Le législateur énumère trois (3) conditions cumulatives nécessaires pour l'équilibre réel du budget d'une collectivité locale ;
- L'équilibre respectif de la section « fonctionnement » et de la section « investissement » ;
- L'évaluation sincère des recettes et des dépenses ;
- Le remboursement du capital de la dette uniquement par des recettes définitives de la collectivité locale.

Le constat d'un déséquilibre entraîne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 347 du Code des collectivités locales et qui comporte trois (3) phases :

- Le représentant de l'Etat constate le déséquilibre dans le délai de quinze (15) jours, à compter de la date de transmission ;
- Dans la quinzaine qui suit cette constatation, il propose à la collectivité locale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre et demande à son conseil de procéder à une nouvelle délibération. Le conseil dispose alors, d'un délai d'un mois pour adopter la délibération rectificative ;
- A défaut, ou si la nouvelle délibération ne comporte pas les mesures de redressement préconisées, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans les quinze (15) jours qui suivent la transmission du nouveau document.

A compter de la constatation du déséquilibre budgétaire par le Représentant de l'Etat, le Conseil ne peut délibérer en matière budgétaire, sauf pour l'examen en seconde lecture du document budgétaire accompagné des propositions de mesures de redressement.

■ L'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires

En ce qui concerne les dépenses obligatoires

Le Code des collectivités locales, en son article 258, énumère exhaustivement les 18 dépenses obligatoires constituées par :

- l'entretien du siège de la collectivité locale à l'exclusion des aménagements somptuaires, la location d'immeuble pour en tenir lieu, l'entretien des bâtiments et des propriétés de la collectivité locale.
- les frais de bureau, de bibliothèque et d'impression pour le service de la collectivité locale, les frais de conservation des archives, les frais d'abonnement et conservation des journaux officiels.
- les frais de registres et d'imprimés de l'état civil, les frais d'établissement de la table décennale des actes de l'état civil, les frais de fourniture de livrets de famille et les indemnités versées aux officiers de l'état civil des centres secondaires ;
- les frais de perception des taxes locales et des revenus de la collectivité locale ;
- les traitements et salaires du personnel titulaire, à l'exclusion de tout personnel contractuel et journalier, les indemnités dont l'attribution est autorisée par les textes en vigueur en faveur des fonctionnaires rétribués sur un autre budget et chargés de service local ;
- les pensions et rentes à la charge de la collectivité locale lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;
- la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par arrêté de l'autorité ;
- les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.
- les Prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus de la collectivité locale ;
- l'acquittement des dettes exigibles notamment les dépenses engagées et non mandatées arrêtées conjointement à la clôture de la gestion par l'ordonnateur et le comptable de la collectivité locale, ainsi que les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- les dépenses d'entretien et de nettoyage des rues, chemins de voirie et places publiques situées sur le territoire de la collectivité locale et n'ayant pas fait objet d'un arrêté de classement les mettant à la charge des budgets autres que celui de la collectivité locale ;
- les dépenses des services publics locaux légalement établis et celles à la charge des collectivités locales résultant d'un acte réglementaire ;
- les dépenses occasionnées par l'application des articles 134 et 135 du code des collectivités locales prévoyant l'exécution d'office, en cas de refus ou de négligence, de la part de l'autorité locale, des actes qui lui sont prescrits ;
- les dépenses des services locaux de désinfection et d'hygiène dans les conditions déterminées par la réglementation en vigueur ;
- la redevance au titre de participation au fonctionnement du service national de protection contre l'incendie, dont le taux et le mode de répartition sont fixés par décret ;
- les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement ou des actions de développement délibérés par le conseil et inscrits au plan de développement ;
- la participation au financement des projets locaux proposés par la collectivité locale et adoptée par le comité permanent de coordination des petites aides et des projets régionaux et locaux ;
- les remises accordées aux chefs de village, aux délégués de quartier et préposés des marchés locaux.

Trois hypothèses peuvent se présenter à l'occasion du contrôle opéré sur les dépenses obligatoires.

- au cours de l'examen du budget, le Représentant de l'Etat ou le comptable public constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite, s'en suit alors une mise en demeure à la collectivité concernée. Mais à défaut de réaction de la collectivité locale dans un délai d'un mois, le Représentant de l'Etat inscrit cette dépense et

propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution des dépenses facultatives ;

- à défaut du mandatement d'une dépense obligatoire, il y a une mise en demeure qui entraîne s'il n'y a pas d'effet un mandatement d'office par le Représentant de l'Etat ;
 - dans le cadre du remboursement des dettes, comme ci-dessus, des procédures spécifiques sont aussi prévues pour les intérêts moratoires lorsqu'ils ne sont pas mandatés en même temps que le principal.
- L'arrêté annuel des comptes

Le budget afférent à la gestion qui s'est achevée était un état de prévisions. Il va s'agir ensuite de constater dans quelle mesure ces prévisions ont été réalisées.

Le compte administratif est le moyen permettant de faire ce rapprochement. Il est le relevé des opérations financières de recettes et de dépenses qui ont été effectuées durant l'année écoulée.

L'article 78 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 précise : « dès l'arrêté de ses livres, le maire établit son compte administratif ». L'article 79 du même décret ajoute que le compte est ensuite soumis à la délibération du Conseil de la collectivité locale.

La loi n°96-06 du 22 mars portant code des collectivités locales en son article 350 dispose : « L'arrêté des comptes est constitué par le vote du conseil de la collectivité locale sur le compte administratif présenté par le président du conseil régional, le maire, ou le président du conseil rural après transmission, au plus tard le premier juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité locale.

Le Maire, le Président de conseil rural ou régional, qui tiennent la comptabilité administrative de la collectivité dont ils sont les ordonnateurs, doivent arrêter celle-ci et voter le compte administratif avant le premier octobre de l'année suivant l'exercice.

Le compte administratif, accompagné de la délibération du Conseil et des pièces annexes, est transmis aux représentants de l'Etat dans les collectivités (sous préfet, préfet, gouverneur)

C'est ainsi que grâce au compte administratif, il est facile d'apprécier si une gestion a été bonne ou mauvaise et de mettre en évidence ses points faibles : budget initial mal préparé (recettes surévaluées, dépenses sous-estimées), recouvrement insuffisant des recettes (les collecteurs ne remplissent pas correctement leur mission, ou que le comptable ne fait pas toutes les diligences nécessaires pour percevoir les impôts, ou que les dépenses de fonctionnement sont excessives, etc.)

Il permet aussi la « traçabilité » des opérations budgétaires et, dans le cadre de l'appui budgétaire, d'identifier de manière transparente l'utilisation de tout appui financier.

Enfin, le compte administratif permet de faire un bilan de l'activité de la collectivité, et de connaître exactement sa situation financière (son actif et son passif) grâce à l'état final. L'état final permet de tirer les conclusions de la gestion close en faisant apparaître les résultats, les excédents éventuels à reporter, la situation financière de la commune, de la communauté rurale et de la région.

Il permet une analyse financière dont les enseignements peuvent servir à améliorer la gestion de la collectivité.

2. Les règles du contrôle

Le contrôle s'applique sur les ordonnateurs et les comptables publics.

2.1. Le contrôle exercé sur les ordonnateurs

Par les comptables publics

Même s'il ne peut apprécier l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur, le comptable public, encore appelé Receveur des collectivités locales, est tout à fait fondé à procéder à un contrôle sur leur légalité, sa responsabilité personnelle et pécuniaire pouvant être engagée.

Cette responsabilité n'est levée qu'en cas de réquisition de l'ordonnateur pour le paiement d'une dépense obligatoire.

Dans ce cas, le comptable se conforme à l'ordre de réquisition, qui engage la responsabilité de l'ordonnateur et dont il transmet copie au représentant de l'Etat et à la Cour des comptes, sauf dans les cas suivants :

- Insuffisance des fonds disponibles ;
- Absence de justification du service fait et défaut libératoire du règlement ;
- Dépenses ordonnancées sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ;
- Dépenses ordonnancées sur des crédits autres que ceux sur lesquels elles doivent être imputées.

Par les organes administratifs de contrôle

L'Inspection Générale d'Etat, le contrôle financier, les inspections des différents ministères peuvent être commises à des missions de contrôle, sur pièces et sur place, de la gestion budgétaire des collectivités locales.

Par la Cour des comptes

Le champ de compétences de la Cour des comptes, institution supérieure de contrôle des finances publiques, est défini par les articles 68 et 92 de la Constitution et par la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 modifiée instituant la Cour des comptes.

Cette institution, entre autres missions, concourt au contrôle budgétaire des collectivités locales, à travers notamment le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics et de la gestion des collectivités locales.

Dans le cadre du contrôle non juridictionnel, les chambres compétentes de la Cour, notamment la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales, examinent tous les aspects de la gestion telles que la régularité de la comptabilité, l'efficacité, l'efficience ainsi que la matérialité des opérations effectuées par l'entité contrôlée.

Relativement au contrôle juridictionnel, les ordonnateurs ayant commis des fautes de gestion sont attirés devant la Chambre de discipline financière de la Cour, dont les arrêts ne peuvent pas faire l'objet d'appel et sont revêtus de la formule exécutoire. Toutefois, des recours en cassation ou en révision peuvent être portés devant respectivement le Conseil d'Etat et les chambres réunies de la Cour des comptes.

S'il est avéré qu'un ordonnateur a commis des faits prévus et punis par la loi organique instituant la Cour des

comptes, sa révocation peut aussi être décidée par décret.

L'ensemble des observations de la Cour des comptes sur la gestion des régions, communes et communautés rurales figure dans le rapport général public qu'elle publie chaque année.

Par les assemblées délibérantes

Ce contrôle est assuré à travers la présentation annuelle, par l'ordonnateur, de son compte administratif que l'assemblée délibérante peut approuver ou rejeter.

2.2. Le contrôle exercé sur les comptables publics

Par l'administration du Trésor

Le comptable de la collectivité locale, comptable principal du Trésor, est soumis aux contrôles du Trésorier Général. Ainsi, ce dernier peut vérifier sa caisse et viser son compte de gestion avant transmission au juge des comptes.

- Par les ordonnateurs

L'ordonnateur d'une collectivité locale peut exercer un suivi sur l'évolution des finances de sa collectivité à travers la situation financière qui lui est transmise périodiquement par le comptable public.

Par les organes administratifs de contrôle

Tout comme les ordonnateurs, les comptables publics peuvent recevoir des missions d'inspection de l'Inspection Générale d'Etat et du contrôle financier.

Par la Cour des comptes

En vertu de l'article 342 du Code des collectivités locales, le juge des comptes exerce un jugement effectif sur les comptes des comptables des collectivités locales dont la population excède quinze mille (15 000) habitants, soit ceux des régions, villes et grandes communes ainsi que de quelques rares communautés rurales.

Sous réserve du droit d'évocation reconnu à la Cour des comptes, les comptes des autres comptables publics font l'objet d'un apurement administratif par les Trésoriers payeurs régionaux.

Après vérification de la régularité des opérations et de leurs justifications, le juge des comptes rend un arrêt définitif de quitus, de décharge ou de mise en débet du comptable, sans préjudice de sanctions pénales éventuellement prononcées par les juridictions répressives de droit commun.

II. L'EXERCICE DU CONTROLE BUDGETAIRE SUR LA PERIODE 1998-2007

Pour une appréciation exhaustive de la réalité de la gestion budgétaire des collectivités locales, il aurait fallu pouvoir le compléter avec les observations de l'institution spécialisée de contrôle des finances publiques.

Cependant, à la lumière du rapport public publié en décembre 2001 par la Cour des comptes, il apparaît que l'activité de cette juridiction, de création récente, ne s'est pas encore réellement portée vers les collectivités locales.

Ainsi, pour 1999 et 2000, la Chambre des affaires administratives et des collectivités locales n'a pas jugé de comptes de receveurs de collectivités locales et n'a pas exécuté son programme d'activités non juridictionnelles.

Il reste que deux (2) affaires de gestion de fait ont été ouvertes contre des ordonnateurs et des agents de collectivités locales pour les gestions 1997, 1998 et 1999.

Les statistiques relatives à ce contrôle seront fournies relativement aux quatre (4) points de contrôle énumérés ci dessus.

1. Evaluation qualitative et quantitative du contrôle budgétaire

Comme mentionné supra, le contrôle budgétaire qui est du ressort des représentants de l'Etat s'exerce dans quatre (4) domaines limités et ce préalablement à l'exécution budgétaire :

1.1. Relativement à l'adoption des budgets dans les délais légaux prescrits :

Cette règle est relativement observée. Au vu des rapports des autorités administratives déconcentrées, en 1998 et 1999 deux (2) budgets n'avaient pas été adoptés avant l'échéance légale du 31 mars, contre 23 en 2000 et 2001, soit en termes relatifs une progression de 0,4% à 5,3%.

Cette situation, qui s'explique généralement par des lenteurs ou des difficultés dans la convocation des conseils ou des difficultés de fonctionnement des conseils, concerne davantage les communautés rurales : 21 budgets non adoptés avant terme en 2000, soit 91,3% du total des budgets réglés par les représentants de l'Etat, 20 réglés en 2001, soit 86,9% du total.

Pour confirmer la propension des collectivités locales à respecter cette prescription, il ressort des statistiques recueillies auprès des représentants de l'Etat et des résultats de la tournée, qu'à la date du 30 mars 2007, près de 99% des budgets des collectivités locales avaient été adoptés par les assemblées locales compétentes.

En conséquence, seul 1% a été arrêté et rendu exécutoire par les représentants de l'Etat contre 4% en 2005. Il s'agit des communes de Bakel (arrêté préfectoral n°15/DB du 30 avril 2007), de Diawara et de Kanel dans la région de Matam. D'ailleurs, la même commune de Bakel avait vu son budget régler par le RE en 2006.

En règle générale, les retards observés dans l'adoption des budgets résultent de carences dans la gestion administrative des collectivités locales concernées.

Il importe de noter qu'aujourd'hui, contrairement aux exercices précédents où les communautés rurales étaient

les seules à être prises à défaut, elles ont respecté la réglementation en vigueur (Ndiop est la seule communauté rurale dont le budget n'a pas été adopté dans les délais). Cela découlerait, selon les différentes opinions reçues, de la mise à la disposition des communautés rurales d'Assistants communautaires qui abattent un travail remarquable.

1.2. Relativement à l'équilibre réel des budgets adoptés

Dans leurs rapports, les Représentants de l'Etat font ressortir le respect effectif de cette règle.

Toutefois, des vérifications faites sur divers budgets approuvés par des représentants de l'Etat, à l'occasion de missions de terrain, laissent apparaître que certaines autorités administratives ne maîtrisent pas parfaitement l'étendue des contrôles à effectuer à ce niveau.

En effet, il faut préciser que certaines autorités administratives chargées du contrôle butent souvent sur la complexité des documents budgétaires, (d'où l'importance de la formation continuée sollicitée par les acteurs rencontrés).

La tournée de suivi du contrôle de légalité a constaté que :

- 99,99% des budgets locaux adoptés ont été considérés comme étant en équilibre réel par les représentants de l'Etat ;
- 0,01% des budgets considérés comme adoptés en déséquilibre réel ont été retournés en seconde lecture à la collectivité locale concernée. Il s'agit de la communauté rurale de Patar dans la région de Fatik.

1.3. Relativement à l'inscription et au mandatement des dépenses obligatoires

Il est réel au regard des données fournies : en 2000, trois (3) mises en demeure ont été adressées par les représentants de l'Etat aux ordonnateurs pour défaut de mandatement ou absence d'inscription de dépenses obligatoires et cinq (5) en 2001 et de deux (2) en 2005.

Suivant les rapports des représentants de l'Etat disponibles et des résultats des différentes rencontres tenues avec les acteurs, cette tendance s'est poursuivie et améliorée en 2007 où les budgets étaient pris en charge les dépenses obligatoires prévues par le Code des collectivités locales.

Néanmoins cet aspect appelle une plus grande vigilance pour les années à venir. En effet, les collectivités locales se sont massivement lancées dans des exercices de planification, pour élaborer leurs Plans Régionaux de Développement Intégré, leurs Plans d'Investissements Communaux et leurs Plans Locaux de Développement.

Or l'article 258, alinéa 16, du Code des Collectivités Locales rend obligatoires les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissements ou des actions de développement délibérées par le conseil et inscrits au plan de développement. Ces dispositions invitent à mettre en cohérence les outils de planification et les budgets des collectivités locales. Ces actes relevant de l'article 336 dudit code, il revient donc aux représentants de l'Etat de s'assurer que cette mise en cohérence est bien réelle avant de les approuver.

Il faut qu'il soit compris qu'une des vocations principales de la planification est de structurer la prévision budgétaire.

1.4. Relativement à la reddition des comptes

Selon les statistiques recueillies, l'approbation annuelle des comptes administratifs des ordonnateurs par les assemblées locales n'est pas systématique.

Ainsi, en 2000 sur les 433 édiles locaux concernés seuls 128 (soit en termes relatifs 30%) avaient soumis à leurs conseils leurs comptes administratifs relatifs à l'exécution des budgets de 1998. En 2001, ce chiffre a même connu une baisse puisqu'ils n'étaient que 78 (soit 18%) à avoir fait examiner par leurs organes délibérants leurs comptes administratifs de l'année 1999.

Cependant, la tendance observée ces dernières années s'est un peu améliorée avec près de 55% de collectivités locales à avoir arrêté et transmis leurs comptes administratifs de 2007 et 2006.

Les carences observées à ce niveau, outre ce qu'elles révèlent comme manque de transparence dans la gestion de certaines collectivités locales et comme méconnaissance par divers élus locaux et représentants de l'Etat de la forme du compte administratif ou de la portée de son vote, témoignent encore de la gestion administrative lacunaire de nombreuses collectivités locales.

En effet, pour certains exécutifs, le compte administratif a, comme document de préparation, le compte de gestion du receveur parce que la comptabilité administrative de l'ordonnateur n'étant pas tenue, il n'y a aucune préparation possible du compte administratif.

2. Appréciation de l'exercice du contrôle budgétaire

Elle portera tour à tour sur la tenue des débats d'orientations budgétaires et les mécanismes des procédures budgétaire et comptable.

2.1. Sur le respect de la procédure budgétaire (la tenue régulière des débats d'orientations budgétaires)

L'article 344 du Code des Collectivités Locales dispose, en son alinéa premier : « au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires ».

Peu nombreuses sont les collectivités locales qui organisent ce débat d'orientation. Même dans les cas où il est organisé, il a souvent lieu sans respect du délai imparti et ne constitue qu'une séance de programmation d'actions sans analyse des résultats de la gestion précédente ni du compte administratif et de l'état final, et sans participation des populations.

Cependant, des avancées notoires ont été relevées particulièrement, pour l'exercice 2007. En effet, les données statistiques reçues et les résultats des missions de service du contrôle de légalité indiquent clairement que la plupart des collectivités locales ont fait précéder le vote de leurs budgets, de séances de débats d'orientations budgétaires. Ce qu'il faut saluer.

Toutefois, il faut que les collectivités locales pensent à associer davantage leurs populations à la préparation du budget.

2.2. Sur le respect des délais d'adoption et d'approbation des budgets

L'article 245 du Code des Collectivités Locales dispose : « l'année financière des collectivités locales commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre ».

La pratique montre que peu de collectivités locales adoptent leurs budgets avant le 1er janvier mais plutôt entre cette date et le 31 mars de l'exercice concerné.

Ce décalage s'explique essentiellement par la possibilité qu'offre l'article 344 du Code des Collectivités Locales aux exécutifs locaux de mettre en recouvrement les recettes, d'engager, de liquider et de mandater les dépenses dans la limite de celles inscrites au budget de l'exercice précédent.

En tout état de cause, « si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire, dans les quinze jours qui suivent cette date ». (Article 345 CCL).

Dans sa forme, l'approbation du budget par le Représentant de l'Etat pose parfois problème car elle est souvent matérialisée par un cachet « vu et approuvé », en lieu et place d'un arrêté dûment enregistré et publié.

2.3. Sur le respect de l'équilibre réel

L'article 348 du Code des Collectivités Locales énonce trois conditions cumulatives nécessaires pour l'équilibre réel du budget local :

- La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre ;
- Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère ;
- Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Les constats faits laissent apparaître que les représentants de l'Etat ne maîtrisent pas parfaitement l'étendue des contrôles à effectuer afin de pouvoir se prononcer sur le respect ou non de l'équilibre réel des budgets soumis à leur approbation préalable.

- Equilibre par section du budget

L'équilibre réel signifie d'abord que chacune des sections soit votée en équilibre. Or, lors du contrôle, certaines Autorités administratives se contentent d'apprécier uniquement l'égalité formelle entre le total des recettes et le total des dépenses.

Des erreurs d'imputation ont également été relevées dans certains documents budgétaires approuvés : des recettes d'investissement ont été parfois enregistrées en section de fonctionnement.

Il convient enfin de signaler les problèmes que rencontrent les Autorités administratives pour apprécier la correcte traduction dans les documents budgétaires de l'opération d'ordre que constitue le prélèvement sur l'excédent de la section de fonctionnement pour le financement des investissements (mouvement financier).

- Equilibre et évaluation sincère des recettes et des dépenses

L'évaluation sincère peut être résumée par la formule suivante : « ne doivent figurer au budget que des recettes dont la légalité est acquise. Toute inscription de ressources fictives ou abusivement évaluées ne peut conduire

qu'à l'aggravation du déséquilibre ».

Non seulement, certains budgets locaux contiennent des recettes surévaluées, qui permet de mettre des dépenses inconsidérées et non comprises, mais en plus il arrive que les montants votés pour la prise en charge de compétences transférées soient insuffisants.

- Equilibre et remboursement du capital des emprunts

A ce niveau, le contrôle n'est pas toujours effectif du respect par certaines communes et régions du principe posé par la loi et selon lequel le remboursement du capital des emprunts doit être couvert par des ressources propres de la section d'investissement.

Ainsi, au vu de ce qui précède, un constat s'est fait jour. En effet, il arrive, très souvent du reste, qu'un budget approuvé par un représentant de l'Etat se révèle, après un examen approfondi, déséquilibré au niveau des grandes masses.

Après ce tour d'horizon de la mise en œuvre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire sur la période 1998 - 2007, il s'agit de procéder à quelques propositions qui pourront améliorer la mise en œuvre de ce principe et améliorer la mise en œuvre de notre politique de décentralisation.

Il s'agit de préciser que ces propositions découlent des différents acteurs de la politique de décentralisation, élus locaux comme autorités administratives, rencontrés lors des missions de suivi du contrôle de légalité.

TITRE III : RECOMMANDATIONS POUR UNE AMELIORATION DU CONTROLE DE LEGALITE ET BUDGETAIRE

Le contrôle de légalité et budgétaire est une activité complexe qui requiert de ses principaux acteurs, que sont les représentants de l'Etat et les élus locaux, des connaissances précises ne laissant aucune place aux approximations.

Or, le contact avec les différents acteurs du secteur et l'exploitation des données ont mis en exergue quelques dysfonctionnements auxquels il faut apporter des correctifs en vue d'atteindre les objectifs visés à travers ce principe.

C'est ainsi que des pistes de réflexion se sont dégagées portant sur des recommandations d'ordre général et d'autres plus spécifiques.

I. les recommandations d'ordre général

Le double constat du caractère inédit du contrôle de légalité et de l'existence de carences qui en affectent l'efficacité en plus des deux orientations majeures ou idées-forces être dégagées pour améliorer la dite loi. Il s'agit :

- du développement constant des capacités d'administration et d'action des organes des collectivités locales,
- du renforcement de la capacité de décision des Représentants de l'Etat par l'amélioration de la formation des acteurs de la décentralisation.

1. Développement des capacités d'administration et d'action des organes des collectivités locales

Bien que les dispositions législatives et réglementaires en vigueur permettent aux collectivités locales, particulièrement aux régions et communes, de recruter du personnel, force est de constater que, jusqu'ici, rares sont celles qui investissent dans des ressources humaines de qualité.

Ainsi, la plupart des conseils régionaux n'ont pas jugé utile de développer leurs propres services techniques, en raison certainement de la disponibilité des agents des services déconcentrés de l'Etat et de l'existence des agences régionales de développement.

Quant aux communes, à de rares exceptions, elles ont un très faible taux d'agents d'encadrement alors que le personnel d'exécution est souvent pléthorique et peu qualifié, ce qui affecte l'efficacité de la gestion des services municipaux.

Environ 25% des communes ont été confrontées de manière récurrente à l'absence d'un secrétaire municipal.

Toutefois, la situation était encore beaucoup plus préoccupante au niveau de certaines communautés rurales toutes dépourvues, de secrétaires communautaires parce qu'éloignées ou enclavées.

La mesure palliative généralement utilisée à ce niveau consistait à faire appel à des « bénévoles » peu qualifiés plutôt que de recourir aux dispositions de l'article 215 du Code des collectivités locales qui permettent aux présidents de conseil rural de passer des conventions avec les représentants de l'Etat pour l'affectation d'agents susceptibles d'assurer, sous leur autorité, le secrétariat et le fonctionnement des services communautaires.

C'est sur la base de ces constats que la plupart des acteurs rencontrés ont insisté sur l'urgence de doter les différents ordres de collectivités d'agents pouvant diriger les administrations locales.

Il ne s'agira pas d'actions isolées à mener, mais des propositions de réformes qui doivent être intégrées dans le cadre global de la mise en place d'une Fonction publique locale.

Ces réformes (notamment la mise en place de la Fonction publique locale), lorsqu'elles deviendront effectives, permettront de doter les collectivités locales d'une administration compétente et performante pour améliorer la qualité des services rendus aux citoyens et l'atteinte d'un développement local harmonieux.

2. La nécessité de renforcer la déconcentration

Dans le contexte d'un approfondissement sans cesse croissant des pouvoirs locaux depuis 1996, les capacités des agents des services déconcentrés de l'Etat doivent être renforcées. La décentralisation et la déconcentration doivent évoluer au même rythme.

Si, au niveau régional, le maillage administratif est plus ou moins correct, il en va autrement dans la plupart des départements et des arrondissements où les services, quand ils existent, sont généralement réduits à une seule personne, ce qui pose des problèmes organisationnels et juridiques complexes dans la mise en œuvre du contrôle de légalité.

En effet, l'article 10 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales est sans équivoque quant à l'utilisation des agents des services extérieurs de l'Etat : ceux ayant directement et personnellement apporté leur concours à une collectivité locale pour la réalisation d'une opération ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle de légalité afférents à cette opération.

Il est donc important de renforcer la déconcentration, notamment par l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement des services de l'Etat aux réalités locales, par le biais, entre autres mesures prioritaires, d'une coopération renforcée entre services voire leur regroupement fonctionnel, de l'élaboration d'organigrammes-types pour les gouvernances, préfectures et sous-préfectures.

Dans la même optique, l'utilisation plus accrue des technologies de l'information et de la communication permettra le travail en réseau et un meilleur partage des informations.

3. Améliorer la formation des acteurs de la décentralisation

La diversité et parfois la complexité des textes législatifs et réglementaires en vigueur, les impératifs d'une bonne gouvernance locale justifient la nécessité pour tous les acteurs de la décentralisation, au premier rang desquels les élus locaux et les représentants de l'Etat, de bénéficier d'une formation permanente adaptée à leurs importantes

prérogatives et responsabilités.

En 1998, il a existé un plan cadre de formation des élus locaux, des autorités administratives déconcentrées et de leurs agents.

A cet effet, des actions de formation concernant élus locaux et représentants de l'Etat ont été conduites.

Après analyse, il s'est révélé que les limites de la formation procédaient, dans une large mesure, du manque d'opérationnalité du dispositif national paritaire de la formation regroupant le gouvernement et les associations d'élus locaux. Aussi la réflexion est-elle en cours pour cerner les obstacles structurels auxquels a été confronté ce dispositif et les conditions de succès de son action.

II- les recommandations d'ordre spécifique

Au terme de l'exploitation des données statistiques issues des rapports trimestriels des différents chefs de circonscriptions administratives et des résultats enregistrés lors de la dernière mission de suivi du contrôle de légalité, l'on s'est aperçu d'un certain nombre de dysfonctionnements relatifs à l'exercice des contrôles budgétaire et de légalité et, pour la résolution desquels, les recommandations suivantes sont formulées.

Ces recommandations, si elles sont mises en application, pourraient améliorer sensiblement la qualité du contrôle exercé par les représentants de l'Etat sur les actes pris par les collectivités locales de leur ressort ; elles intéressent aussi bien le contrôle de légalité que le contrôle budgétaire.

Les recommandations concernant le contrôle de légalité

Le système du contrôle de légalité tel que défini par la loi n°96-06, ne semble souffrir d'aucune ambiguïté. Seulement, relativement à sa mise en application, des difficultés sont notées çà et là et dont la solution demeure une préoccupation majeure. Les recommandations qui suivent contribueront à les atténuer à défaut de les annihiler totalement :

- **Veiller au respect scrupuleux de la formalité de publicité** qui reste, aux termes de l'article 334 du code des collectivités locales, une formalité substantielle à observer préalablement à l'exécution de tout acte pris par la collectivité locale concernée. C'est pourquoi une circulaire devra être initiée pour, d'une part, inviter les exécutifs locaux à tenir à jour leurs registres de délibération et, d'autre part, à afficher les extraits de délibération, comme en dispose l'article 226 du code des collectivités locales, au siège de leur conseil, dans les huit jours suivant leurs réunions,.
- **Rappeler, par le biais d'une circulaire, aux exécutifs locaux**, l'obligation d'assurer la transmission aux représentants de l'Etat, de tous les actes pris et cela, conformément aux dispositions de l'article 334 du Code des Collectivités Locales qui en fait d'ailleurs une formalité substantielle pour le non respect de laquelle l'acte est dépourvu de tout effet juridique et ne peut dès lors s'insérer dans le corps juridique.
- **Redéfinir les modalités de convocation des conseils surtout ruraux** où la loi précisément l'article 222 du Code des Collectivités Locales autorise la convocation du conseil suivant le canal qui semble être, au regard du contexte, le plus approprié ; il faut tendre vers une systématisation de la délivrance avant toute réunion du conseil, même au niveau des communautés rurales, d'une convocation en bonne et due forme.
- **Initier une circulaire à l'intention des chefs de circonscription administrative** pour les inviter à systématiser la délivrance d'accusé de réception en bonne et due forme toutes les fois qu'ils venaient à recevoir un acte

entrant dans le champ du contrôle de légalité ; mieux, il faut élaborer un modèle-type d'accusé de réception à diffuser et à vulgariser auprès de l'ensemble des représentants de l'Etat.

- **Initier une circulaire à l'intention des différents chefs de circonscription administrative** pour les amener à délivrer des arrêtés d'approbation en bonne et due forme à chaque fois qu'un acte relevant de l'article 336 du Code des Collectivités Locales et par conséquent soumis à approbation préalable, leur est transmis. La mise en application de cette recommandation permettra à coup sûr, de mettre un terme à une pratique longtemps observée et qui consiste à apposer directement sur l'acte transmis, un cachet « vu et approuvé » en lieu et place d'un arrêté expresse dûment signé.
- **Rappeler aux exécutifs locaux** (Maire, Président conseil régional, Président conseil rural) par le biais d'une circulaire, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de recrutement du personnel ; par ce biais, rappel leur sera fait de la nature des décisions de recrutement de personnel qui ressortissent non pas de l'article 335 (exécutoires de plein droit) mais plutôt de l'article 334 du code des collectivités locales et exécutoires qu'après un délai de 15 jours sauf demande de seconde lecture.
- **Initier un projet de décret fixant l'organigramme type des collectivités locales** en vue de mettre un terme ou tout au moins atténuer le phénomène du recrutement de personnel pléthorique et sans qualification et dont la rémunération grève sensiblement le budget de beaucoup de régions et communes au Sénégal.

Au delà des difficultés notées dans l'exercice du contrôle de légalité et qui ont nécessité les recommandations ci-dessus, il est à signaler que l'exercice du contrôle budgétaire pose ainsi quelques problèmes qui nécessitent les recommandations suivantes :

Les recommandations relatives à l'exercice du contrôle budgétaire

- **Initier par le biais d'une note circulaire** l'ensemble des chefs de circonscriptions administratives, à veiller au niveau des collectivités locales de leur ressort, au respect scrupuleux de la procédure d'élaboration des budgets notamment dans sa phase première c'est à dire la nécessaire tenue des débats d'orientation dans les conseils dans le mois précédant leur examen conformément aux dispositions de l'article 344 de la loi n° 96-06, aux termes duquel : « au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires.
- **Concevoir et vulgariser des outils dynamiques d'analyse financière** : Il faut convenir que le contrôle budgétaire, tel qu'il est pratiqué au niveau des représentants de l'Etat, est beaucoup plus statique que dynamique et ne permet pas d'appréhender, dans une vision prospective, l'évolution de la situation financière des collectivités locales et de prévenir les risques financiers qu'elles encourent. Pour cela, il faut songer à doter les services compétents du ministère chargé des collectivités locales, la Maison des élus locaux, les gouvernances, préfectures et sous-préfectures de logiciels d'analyse financière et à former leurs personnels dans ce sens.
- **Instruire les représentants de l'Etat** à veiller davantage au respect systématique de la nécessaire adoption, chaque année, des comptes administratifs, des ordonnateurs par les assemblées élues conformément à l'article 350 du Code des collectivités locales qui dispose à son alinéa premier : « l'arrêté des comptes est constitué par le vote du conseil de la collectivité locale sur le compte administratif présenté par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural...».
- **Initier une circulaire** exigeant des autorités administratives de rendre compte de l'utilisation du fonds d'appui aux services déconcentrés.
- **Informers les organes exécutifs des collectivités locales**, à travers des séances de formation, sur l'obligation qui pèse sur eux de communiquer les projets de budget aux membres de leurs conseils, au moins 15 jours avant l'ouverture de la première réunion consacrée à leur examen, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 344 du code des collectivités locales.

- **Initier des actions tendant à favoriser les collectivités locales** qui se seront distinguées dans le respect, par exemple, de la procédure d'élaboration du budget en adoptant leur budget avant le 1er janvier de l'exercice concerné.

Si, à chaque collectivité locale ayant respecté le calendrier budgétaire, on reconnaissait des privilèges, l'exercice du contrôle budgétaire pourrait s'en retrouver amélioré.

- **Inviter les services régionaux et départementaux du Trésor** à produire à temps les comptes de gestion pour permettre en conséquence, aux conseils des collectivités locales de procéder à voter en mis temps du compte administratif.
- **Assurer l'information des Représentants de l'Etat sur l'exécution des budgets** : Une des contraintes majeures que connaissent les représentants de l'Etat pour apprécier la sincérité des budgets primitifs qui leur sont transmis réside dans le fait que les comptables publics ne sont légalement tenus de communiquer les situations financières mensuelles d'exécution des budgets des collectivités locales qu'aux seuls ordonnateurs.

Pour rendre le contrôle budgétaire plus opératoire, et sans ré-instituer un contrôle d'opportunité, une évolution législative paraît souhaitable pour permettre aux représentants de l'Etat de suivre, à titre informatif, l'exécution des budgets des collectivités locales de leur ressort.

- **Demander aux autorités administratives** de faire accompagner les statistiques sur le contrôle budgétaire qu'elles envoient de commentaires et
- **Permettre** à certaines communautés rurales qui le peuvent de recruter du personnel.
- **Mettre en place un Ministère de la Décentralisation et du Développement Local** ayant en charge les questions de décentralisation, d'aménagement du territoire, de coopération décentralisée entre autres en lieu et place de sa configuration actuelle.

CONCLUSION

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

En adoptant, en 1996, les nouveaux textes législatifs et réglementaires encadrant la politique de la décentralisation axés sur la libre administration d'une part et, d'autre part sur le primat de la légalité, le Sénégal s'est inscrit dans cette démarche.

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

C'est donc dans le souci de mieux en juger que le législateur a prévu la rédaction annuelle d'un rapport sur le contrôle de la légalité des actes pris par les collectivités locales comme présenté à l'Assemblée Nationale.

Tel est le contexte dans lequel a été réalisé le présent rapport qui, au-delà de toute considération juridique, a une valeur pédagogique et informative réelle. Il constitue en effet un baromètre permettant de jauger l'évolution annuelle de la gestion des collectivités locales à travers l'analyse et la répartition thématique de leurs actes.

Cette année est donc une étape charnière.

Depuis 1998, aucun rapport sur le contrôle n'a été produit et c'est ce qui a occasionné ce rapport récapitulatif 1998-2007. Mon département veillera, désormais que la présentation du rapport soit annuelle et régulièrement discutée devant votre auguste institution.

ANNEXES

TABLEAU POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

MESURES	MAITRES-D'ŒUVRE
1. Appliquer les dispositions de la circulaire n° 3266 du 27/04/98 du Ministre de l'Intérieur relative au contrôle de légalité et à son suivi statistique	MINT (autorités administratives)
2. Veiller à la convocation régulière des élus locaux lors des différentes réunions des conseils	DDEC- DAGAT
3. Rappeler d'une part aux exécutifs locaux l'obligation d'assurer la publicité des actes de leurs collectivités et de tenir à jour leurs registres de délibérations et, d'autre part, aux représentants de l'Etat la nécessité d'y veiller.	DDEC- DAGAT
4. Insister auprès des exécutifs locaux sur l'obligation de transmettre aux représentants de l'Etat tous les actes de leurs collectivités locales	DDEC
5. Systématiser la délivrance d'avis de réception en élaborant au besoin un modèle-type à diffuser auprès de tous les chefs de circonscriptions administratives	DDEC- DAGAT
6 Vulgariser auprès des élus locaux les textes relatifs à la législation et à la réglementation foncière.	PROJETS d'appui à la décentralisation
7. Introduire davantage de transparence dans les procédures de recrutement : appel à candidatures, description de postes, niveau de rémunérations.	DCL
8. Généraliser la signature d'arrêtés pour approuver les actes des collectivités locales	DAGAT-DCL
9. Veiller à ce que les Présidents de conseil régional, Maires et Présidents de conseil rural organisent des débats d'orientation budgétaire.	DCL -DDEC -DAGAT
10. Rappeler aux Maires et Présidents de conseil régional l'obligation de communiquer les projets de budget aux membres de leurs conseils, au moins 15 jours avant l'ouverture de la première réunion consacrée à leur examen.	DCL -DDEC -DAGAT

11. Inciter les collectivités locales à adopter leurs budgets avant le 1er janvier de l'exercice concerné.	DCL -DDEC
12. Rappeler aux Autorités administratives l'obligation de veiller au respect de l'équilibre réel des budgets locaux.	DAGAT -DDEC
13. Demander aux élus locaux la production des comptes administratifs dans les délais légaux prescrits.	DCL -DDEC-DAGAT
14. Obtenir des services régionaux et départementaux du Trésor la production à temps des comptes de gestion pour permettre l'arrêt des comptes des Collectivités Locales.	MEF
15. Assurer la formation des Autorités administratives à l'exercice des contrôles de légalité et budgétaire.	DDEC - DFC - PNDL - DCL - DAGAT

La Direction de la Décentralisation (DDEC)

La Direction de la Décentralisation, a pour missions, l'étude et l'élaboration des textes législatifs et réglementaires régissant les collectivités locales notamment des supports juridiques déterminant et définissant les cadres organisationnel, institutionnel, juridique, financier et humain des collectivités locales.

Spécifiquement, la Direction de la Décentralisation est chargée : d'animer et de coordonner un dispositif de coordination et de réflexion pour une impulsion de la politique de décentralisation ; de coordonner l'ensemble des études relatives au processus de décentralisation initiées ou conduites par le département par la mise en place d'un comité de coordination et d'évaluation ; de faire le point sur l'évolution de la législation et de la réglementation concernant les collectivités ; d'assurer la coordination interministérielle notamment pour le suivi et l'évaluation des compétences transférées ; d'animer la réflexion sur la réforme de la politique de décentralisation.

Le Programme National de Développement Local (P.N.D.L.)

Le Programme National de Développement Local (PNDL) est l'instrument de mise en œuvre de la stratégie nationale de développement local et le cadre fédérateur des interventions en matière d'appui au développement local. Il est d'envergure nationale et vise particulièrement la réalisation de la plateforme minimale d'infrastructures de base au sein des Collectivités locales.

L'objectif général du PNDL est de contribuer à la réduction de la pauvreté par l'amélioration de l'offre de services socio économiques de qualité aux populations à travers la promotion et la mise en œuvre d'une stratégie de décentralisation des activités sectorielles vers les Collectivités locales, la responsabilisation des Collectivités locales et le renforcement de la participation des populations.

Ensemble, engageons l'action durable qui fédère !

Programme National de Développement Local

6, Avenue Cardé Immeuble Caisse De Sécurité Sociale, BP 6558 Dakar Sénégal

Tél : 33 889 50 60 - Fax : 33 823 88 35 - Site : www.pndl.org