



**Mémoire**  
**Présenté par**  
**Ismaila Madior FALL**

**Université Cheikh Anta**  
**Diop**  
**Faculté des Sciences**  
**Juridiques et Politiques**

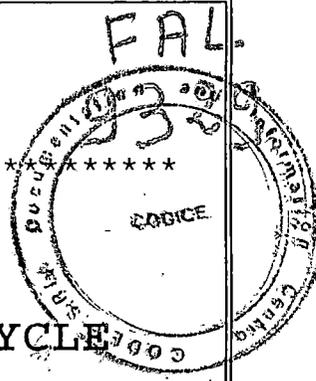
**DAKAR**

---

**Année académique :**  
**1995**

04-01-02

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP  
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



\*\*\*\*\*

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES DU 3E CYCLE

# DAKAR

SUJET

01 AVR. 1996

-----  
*PRESENTE PAR ISMAILA MADIOR FALL*

*Sous la Direction de*

**Monsieur Jacques Mariel N'ZOUANKEU**  
**PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC**

JANVIER 95

A MA MERE...

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

"Loin d'épuiser une matière, on ne doit n'en tirer que  
la fleur"  
JEAN DE LA FONTAINE

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## SOMMAIRE

### Introduction

Première partie : La recherche d'une politique de déconcentration administrative territoriale adaptée à la "région capitale".

Chapitre premier : le régime particulier des structures territoriales de l'Administration d'Etat dans la région du Cap-Vert.

Section première : une configuration territoriale originale : une seule unité administrative.

Paragraphe premier : Le Cap-Vert, une région non déconcentrée.

Paragraphe deuxième : Le Gouverneur de la région du Cap-Vert, un "super Gouverneur"

Section deuxième : La quasi-inexistence des organismes consultatifs de droit commun dans la région du Cap-Vert.

Paragraphe premier : L'inexistence des organismes consultatifs de participation dans la région du Cap-Vert.

Paragraphe deuxième : la quasi-inexistence des organismes consultatifs de gestion dans la région du Cap-Vert.

### Conclusion du premier chapitre.

Chapitre deuxième : Le retour des structures de l'Administration territoriale d'Etat "dakaroise" sous le régime de droit commun.

Section première : La mise en oeuvre d'une véritable politique de déconcentration administrative territoriale dans la région de Dakar.

Paragraphe premier : Le sectionnement de la région en départements.

Paragraphe deuxième : Le statut des chefs des unités administratives dakaraises, un statut de droit commun.

Section deuxième : Les limites de l'application du droit commun aux structures territoriales de l'Administration d'Etat

dakaroise.

Paragraphe premier : Les particularités au niveau de la configuration des structures de l'Administration d'Etat dakaroise.

A - Les dérogations au droit commun en ce qui concerne les unités administratives.

B - Les particularités au niveau des organismes consultatifs.

Paragraphe deuxième : Les spécificités "résiduelles" au niveau des attributions des chefs des unités administratives dakaraises.

## Conclusion du deuxième chapitre

Conclusion de la première partie

Deuxième partie : La recherche d'une politique de décentralisation administrative territoriale adaptée à la "région-capitale".

Chapitre premier : Le régime spécial des structures de l'Administration territoriale locale dakaroise.

Section première : la confusion territoriale de la commune de Dakar et de la région du Cap-Vert.

Paragraphe premier : La remise en cause de l'autonomie communale.

A - Un conseil municipal aux attributions symboliques.

B - La commune de Dakar, une commune sans maire.

Paragraphe deuxième : Le gouverneur de la Région du Cap-Vert, administrateur de la commune de Dakar.

A - Le gouverneur de la région du Cap-Vert, administrateur principal de la commune de Dakar.

B - Les collaborateurs du Gouverneur dans l'Administration municipale de la capitale

Section deuxième : Un contrôle de l'Etat négateur de la décentralisation.

Paragraphe premier : La tutelle qui s'exerce sur Dakar, une tutelle qui remet en cause le principe de libre administration des collectivités locales.

A - La tutelle sur les personnes, un quasi contrôle hiérarchique

B - Une tutelle sur les actes qui remet en cause le principe de libre administration

Paragraphe deuxième ; la difficile distinction des affaires de l'Etat et des affaires locales dans la commune de Dakar.

A - "Le dédoublement fonctionnel exorbitant du droit commun" des autorités déconcentrées de la capitale.

B - Le retrécissement de affaires locales au profit des affaires de l'Etat.

### **Conclusion du premier chapitre**

Chapitre deuxième : L'esquisse d'un mouvement décentralisateur dans la "région-capitale".

Section première : La soumission des structures territoriales décentralisées dakaroises au droit commun.

Paragraphe premier : La résurrection du pluralisme communal dans la région de Dakar.

Paragraphe deuxième : L'apparition des communautés rurales dans la région de Dakar.

Section deuxième : Des spécificités du mouvement décentralisateur dakarois.

Paragraphe premier : Les particularités de la commune de

Dakar.

Paragraphe deuxième : Une collectivité locale ou une structure supra communale spécifique à Dakar = la Communauté urbaine de Dakar.

## Conclusion du Second chapitre

Conclusion de la deuxième partie

Troisième Partie : de la nécessité d'un régime exorbitant du droit commun pour le mouvement décentralisateur dakarois.

Chapitre unique : De la nécessité d'un régime exorbitant du droit commun pour le mouvement décentralisateur dakarois.

Section première : De la nécessité du renouvellement de l'organisation administrative décentralisée dakaroise.

Paragraphe premier : La nécessité de l'atténuation de la standardisation de l'organisation administrative sénégalaise à DAKAR.

Paragraphe deuxième : La réorganisation de la coopération locale dakaroise.

Section deuxième : Pour une plus grande responsabilisation des communes dakaroises.

Paragraphe premier : L'allégement des tutelles qui s'exercent sur les collectivités communales dakaroises.

Paragraphe deuxième : Pour un accroissement des prérogatives des communes dakaroises.

## Conclusion de la troisième partie

## Conclusion générale

## INTRODUCTION

Qu'est-ce DAKAR ? DAKAR en tant que réalité géographique et administrative est difficile à déterminer et à délimiter. L'histoire pourrait peut-être nous aider à "distinguer" DAKAR. La Ville, fondée par Faidherbe en 1862, fut la capitale de l'Afrique occidentale française (AOF) à partir de 1902 et la capitale du Sénégal depuis 1957.

La commune de Dakar est la dernière née des "quatre vieilles communes". En effet dès 1872, les communes de Saint Louis et de Gorée virent le jour, celle de Rufisque naquit en 1880<sup>1</sup>.

Ce n'est qu'en 1887 que la ville de Dakar fut érigée en commune<sup>2</sup>. Cependant, il est à noter dès à présent que l'assimilation avec les communes métropolitaines fut longtemps partielle. La "vieille loi municipale" de la III<sup>e</sup> république ne fut pleinement appliquée à Dakar et aux autres communes de plein exercice qu'en 1946<sup>3</sup>. Cette date marque donc la consécration à Dakar du principe démocratique de libre administration des collectivités locales.

Dès l'indépendance, le bilan négatif de la gestion communale à Dakar est constatable. Intervient alors la loi du 14 janvier 1961 qui "décommunalise" un faisceau de services publics qu'elle confie

---

<sup>1</sup> Sur l'histoire des quatre communes, cf F. ZUCCARELI "la vie politique dans les quatre communes du Sénégal de 1871 à 1914" voir la première partie du tome I consacrée à une présentation générale de la colonie du Sénégal et des agglomérations de Saint - Louis, Gorée, Rufisque et Dakar dans l'état où elles se trouvent en 1870.

<sup>2</sup> La loi 66 - 64 du 3<sup>e</sup> juin 1966 donne de la commune une définition qui s'inspire de celle de la loi française de 1884 : "la commune est le groupement des habitants d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation." (loi 66 - 64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale (JO n° 3832 du 30 juin 1966, pp 773 - 795).

<sup>3</sup> Jusqu'en 1955, on distinguait les communes de plein exercice comportant un maire élu et les communes mixtes administrées par des "administrateurs - maires"

A partir de 1955, apparaissent les communes de moyen exercice administrées par un fonctionnaire nommé à plein temps. La commune de Dakar connaîtra après l'indépendance ( de 1964 à 1983) des régimes administratifs similaires. Sur ces différents régimes communaux, voir J.M NZOUANKEU "Fascicule 1 : organisation administrative du Sénégal. Centralisation. Décentralisation secteur parapublic. Pouvoir hiérarchique et pouvoir de tutelle" p 80.

au gouverneur de la région du Cap - Vert. Du coup, elle fusionne la commune de Dakar et la commune de Gorée.

En 1964, la gestion par les élus municipaux est tellement "catastrophique" que les pouvoirs publics essayèrent d'y remédier en faisant adopter par l'Assemblée nationale la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 qui avait pour but de réorganiser Dakar et sa région <sup>4</sup>.

Cette loi (lourde de conséquences) institue ce qu'on a appelé la "Commune - région". En effet, "la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 élargira la commune de Dakar aux dimensions de la presqu'île du Cap - Vert en réalisant sa fusion avec la commune de Rufisque et en absorbant les cantons ruraux de Sangalkam et Sébikotane"<sup>5</sup>.

D'ailleurs, le gouverneur de la région du Cap - Vert se substitue au maire et devient l'administrateur de la "commune région".

La loi 72 - 26 du 19 avril 1972 reprendra les grandes lignes du texte de 1964 en harmonisant le statut de la capitale avec les règles spécifiques aux "communes chefs - lieux de région" <sup>6</sup>.

Il apparaît ainsi que Dakar (commune) coïncide avec la presqu'île du Cap - Vert. Cette région couvre moins d'un pour cent (1 %) du territoire national mais regroupe plus du cinquième de la population totale du pays. De même, cette région abrite la capitale du Sénégal : Dakar. Celui-ci est le creuset des activités économiques, politiques et culturelles du pays.

Elle est la "région - capitale". Les pouvoirs publics y sont confrontés à des problèmes complexes d'aménagement et

---

<sup>4</sup> On peut lire dans l'exposé des motifs de cette loi "l'histoire de la commune de Dakar et de la commune voisine de Rufisque est faite de gabegie, d'entretien de personnel improductif et surtout d'extrême politisation de la gestion".

<sup>5</sup> Cf MARC DEBENE " la réorganisation de Dakar et sa région in revue française d'administration publique n°40, pp 628 et S.

<sup>6</sup> loi 72 - 63 du 26 - 7 - 1972. A partir de la loi 79 - 58 du 25 juin 1979, un administrateur de la commune sera nommé à Dakar à la place du gouverneur en tant qu'exécutif communal. A cet égard, DAKAR s'alignera sur les autres communes chefs - lieux de région. (voir loi 79 - 58 du 25 juin 1979 JO n°4712 du 7 juillet 1979, pp 715 - 716).

d'urbanisation <sup>7</sup>.

Ces spécificités factuelles ont en pour corollaire les spécificités administratives que connaissent Dakar et sa région.

Pourtant, à partir de 1983, les pouvoirs publics décident de soumettre Dakar et sa région au droit administratif commun qui régit l'ensemble administratif national. Ainsi par la loi 83 - 48 du 18 février 1983, les principes de déconcentration et de décentralisation administratives doivent dorénavant s'appliquer à la région de Dakar comme aux autres régions <sup>8</sup>. De la sorte, y apparaissent pour la première fois les départements ; et y réapparaissent les communes.

La ville de Dakar devient au plan administratif un département qui coïncide avec la commune administrée par un maire et un conseil municipal.

Si Dakar au plan administratif redevient soumis au droit commun, c'est quand même à un droit commun toujours "amodié". Aussi, la communauté urbaine de Dakar<sup>9</sup> (CUD) que le législateur a mise en place pour gérer la "conurbation dakaroise" (Dakar - Pikine - Rufisque) en est illustration éclatante...

La loi 90 - 36 du 8 octobre 1990 <sup>10</sup> renforce les compétences des organes élus et augmente le nombre de communes sur l'ensemble du territoire, par voie de conséquence dans la région de Dakar qui voit le nombre de ses communes passer de trois à cinq <sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Pour une vue plus détaillée de ces données factuelles, voir DEBENE MARC. Op. Cit. pp 628 - 631.

<sup>8</sup> On commence à dire région de Dakar car la région du Cap - Vert se nomme ainsi depuis la loi 84 - 22 du 24 mars 1984, (JO n° 5 000 du 21 avril 1984, p 241).

<sup>9</sup> Loi 83 - 48 du 18 février 1983 (JO n°4943 du 16 avril 1983 pp 312 - 313 Titre IV ; décret d'application 83 - 1131 du 29 octobre 1983 portant création de la communauté urbaine de Dakar (JO n°4975 du 12 novembre 1983, pp 952 - 953).

<sup>10</sup> JO n°5372 du 13 octobre 1990 p478,

<sup>11</sup> En effet, depuis la réforme administrative du 8 octobre 1990, la région de Dakar compte cinq communes : outre les trois communes que sont Dakar, Pikine, Rufisque s'y sont ajoutées les deux autres communes que sont Guédiawaye et Bargny. En fait, c'est le décret 90 - 1134 du 8 octobre 1990 (JO n° 5373 du 19 octobre 1990, p 488) qui crée ces deux dernières communes.

Il apparait à travers cette genèse de l'organisation administrative de Dakar et sa région une "inflation législative et réglementaire" qui atteste des difficultés d'administration inhérentes à cette région siège de la capitale.

Il convient de remarquer dès à présent que cette inflation législative et réglementaire n'a pas eu pour corollaire une mutabilité itérative du statut de Dakar et sa région. Assurément, le régime administratif de la capitale et sa région est relativement stable. En attendant de démontrer dans nos développements cette stabilité du régime administratif de Dakar, l'on peut constater que de 1964 (voire de 1960) à 1983, Dakar et sa région ont connu un régime dérogatoire du droit commun (20 ans de stabilité); à partir de 1983, DAKAR connaîtra de nouveau le régime de droit commun.

La problématique d'une réflexion sur Dakar pourrait s'articuler autour des questions suivantes:

- Quelles sont les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics font tous ces lois et règlements sur DAKAR ?
- L'organisation administrative actuelle de DAKAR est-elle adaptée aux réalités de la presqu'île ?
- La ville de Dakar en tant que capitale a-t-elle droit à une spécificité au plan de l'organisation administrative ? comment et dans quelle mesure la législation doit-elle tenir compte de cette spécificité ?
- Si enfin politiques, élus locaux, pouvoirs publics et spécialistes de l'administration semblent unanimes pour une réforme administrative, dans quel sens devrait aller celle-ci pour une bonne administration de la ville et de sa région ?

Cette problématique - assurément ambitieuse nous l'avouons - ne jouit pas de notre confiance car se situant par trop dans une perspective de science administrative voire de sociologie

administrative<sup>12</sup> Et ce mémoire étant un mémoire de droit administratif doit s'inscrire - principalement tout au moins - dans un cadre essentiellement juridique, dans le cadre du droit administratif. Il s'avère donc nécessaire de préciser que c'est principalement sous l'angle juridique et accessoirement sous l'angle sociologique que DAKAR sera étudié. De la sorte, comme il sera inexorablement question du système administratif dakarois placé dans son environnement sociologique, politique et économique, l'analyse juridique devra être complétée par l'observation et la description scientifiques de la réalité empirique. Autrement dit, tout en se préoccupant de ce qui doit être (ce que prévoit le droit), on ne doit pas négliger ce qui est (la réalité tangible)<sup>13</sup>. En somme, ce travail consistera à recenser et à analyser les textes législatifs et réglementaires relatifs à DAKAR depuis 1960 à 1990. Sans verser dans le "normativisme froid", nous essayerons autant que possible de faire du droit administratif.

Maintenant, quelle devrait être l'articulation de l'analyse du régime administratif "dakarois" depuis 1960 à nos jours ?

La démarche la plus simple peut-être la plus primaire consiste à faire une description et une analyse chronologiques des différents textes législatifs et réglementaires ayant successivement régi le statut de Dakar. Dans cette optique, deux étapes apparaissent nettement :

- De 1960 à 1983 : période pendant laquelle la région du Cap-Vert et la commune de Dakar étaient soumises à un régime administratif

---

<sup>12</sup> La sociologie administrative nous amènerait à étudier, apprécier et critiquer l'art d'administrer ou plutôt la manière dont Dakar est administré depuis l'indépendance. Cette inclination marquée à la sociologie pourrait nous amener à minimiser l'analyse des normes législatives et réglementaires relatives à DAKAR depuis 1960. Alors que cette dernière préoccupation doit demeurer fondamentale. Aussi, les références à la sociologie administrative devraient être faites à titre complémentaire voire incident. D'ailleurs, on l'a dit, la sociologie enrichit le droit mais trop de sociologie prostitue le droit.

<sup>13</sup> Cette opération intellectuelle est non négligeable car elle permet de comprendre le déphasage qu'il y a entre les problèmes qu'on veut résoudre et les mécanismes institués pour les résoudre, le décalage voire la discordance entre les normes juridiques et la réalité qu'elles doivent régir ; qui plus est, cette inadéquation des normes et de leur objet a pour conséquence inévitable sinon la mal administration du moins la sous-administration.

exorbitant du droit commun<sup>14</sup>.

Depuis 1983 : La région du Cap-Vert et ses communes reviennent sous le joug du droit commun tant du point de vue de la déconcentration que de la décentralisation<sup>15</sup>

Ces deux étapes historiques pourraient être constitutives de deux parties :

1 ère partie : Le statut administratif de DAKAR de 1960 à 1983 ou l'ère du statut spécial de DAKAR.

2ème partie : Le statut administratif de DAKAR depuis 1983 ou le retour de DAKAR sous le statut de droit commun.

Ce type de plan chronologique, simple et clair dans sa formulation et son articulation, provoquerait à coup sûr des critiques. En effet, l'on reprocherait à ce plan son caractère historique en arguant de sa non conformité à la tradition de l'analyse juridique<sup>16</sup>.

Mais enfin, pour éviter ce qui est déconseillé et se conformer à la tradition méthodologique, nous écartons le plan historique sus-proposé pour adopter un plan plus analytique qui "maquille" l'allure chronologique.

Ainsi, une lecture "impressionniste" des textes législatifs et réglementaires relatifs à DAKAR depuis 1960 à nos jours permet d'y distinguer un "volet normatif" régissant la politique de déconcentration administrative et un "volet normatif" régissant la politique de décentralisation administrative.

---

<sup>14</sup> En effet, "malgré les réformes introduites par la loi 60 - 015 du 13 janvier 1960 et la loi 60 - 028 du 1er février 1960 portant respectivement réorganisation administrative du territoire sénégalais et création des assemblées régionales, DAKAR a pu toujours conserver son statut spécial ... cf exposé des motifs de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la région du Cap - Vert. D'ailleurs, la loi 61 - 01 du 14 janvier 1961 portant réorganisation des communes de Dakar et Gorée amorçait le statut spécial de Dakar (voir infra)

<sup>15</sup> Voir exposé des motifs de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 précitée. Il faut souligner dès à présent les résurgences de spécificités dans le régime administratif dakarois même après 1983.

<sup>16</sup> Reproche classique mais non fondé ; en effet la plupart des manuels et articles de la discipline juridique ont une charpente chronologique ; il y a en effet des thèmes où la démarche historique s'impose pour leur juste et compréhensive analyse. D'ailleurs, comme le remarque M. NZOUANKEU dans son fascicule précité : c'est dans une perspective historique qu'il faut décrire les structures, territoriales de l'Administration d'Etat et des Administrations décentralisées au Sénégal" p66.

L'organisation administrative en général connaît une summa divisio : déconcentration et décentralisation administratives. Cette summa divisio - On pourrait dire cette dialectique - déconcentration, décentralisation est la clef de voûte classique de l'analyse juridique de l'organisation administrative. Aussi, un juriste pourrait s'en servir en toute légitimité pour bâtir un plan. Par suite, il s'avère possible d'étudier DAKAR en tant que collectivité déconcentrée et en tant que collectivité décentralisée.<sup>17</sup>

Ainsi, on étudiera successivement la politique de déconcentration et la politique de décentralisation administratives territoriales mises en oeuvre à DAKAR depuis 1960. On aura donc :

Première partie : La recherche d'une politique de déconcentration administrative adaptée à la "région capitale"

Deuxième partie : La recherche d'une politique de décentralisation administrative adaptée à la "région - capitale"

Le droit positif étudié, des propositions de réformes reflétant nos sentiments et opinions seront l'objet de la troisième partie :

Troisième partie : De la nécessité d'un régime exorbitant du droit commun pour le mouvement décentralisateur dakarois.

---

<sup>17</sup> CHARLES EISENMAN aurait dit respectivement en tant que subdivision de l'Administration d'Etat et en tant que collectivité locale. Dans sa théorie de l'organisation administrative, l'auteur normativiste a élaboré une théorie juridique de l'organisation administrative et non une théorie sociologique qui serait une description phénoménologique de celle-ci. A cet effet, l'éminent juriste a forgé un ensemble de concepts auxquels nous recourons souvent tout au long de cette étude. L'ouvrage de référence est son "cours de droit administratif" Tome I LGDJ (Problèmes d'organisation de l'administration année 1966 - 67, pp 155 - 298).

PREMIERE PARTIE : LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DE  
DECONCENTRATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE ADAPTEE A LA  
"REGION - CAPITALE"

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Il sera ici question de la genèse du statut des structures de l'administration territoriale d'Etat dakaroise depuis 1960 à nos jours.

Au delà du nombre important de textes législatifs et réglementaires relatifs à DAKAR, l'on peut distinguer deux grandes étapes dans l'évolution de son statut :

- Avant 1983,
- Après 1983.

Si la plupart des auteurs estiment l'année 1972 comme un repère important dans l'évolution des structures de l'administration sénégalaise en général<sup>18</sup>, c'est l'année 1983 qui constitue le "repère - phare" dans l'évolution du statut de Dakar. En effet, avant 1983, l'administration territoriale d'Etat dakaroise était soumise à un régime administratif exorbitant du droit commun, après 1983, celle-ci reviendra pour l'essentiel sous l'empire du droit commun.

Il apparaît ainsi comme le remarque M. NZOUANKEU<sup>19</sup> que "c'est dans une perspective historique qu'il faut décrire les structures territoriales de l'administration d'Etat..." dakaroise.

Par voie de conséquence, cette première partie s'articulera autour de deux chapitres :

Chapitre premier : le régime particulier des structures de l'administration d'Etat dans la région du Cap-Vert.

Chapitre deuxième : Le retour des structures de l'administration d'Etat dakaroise sous le régime de droit commun.

---

<sup>18</sup> notamment J.M NZOUANKEU, fascicule I, op, cit, p66

<sup>19</sup> Ibidem.

Chapitre premier : Le régime particulier des structures de l'Administration territoriale d'Etat dans la Région du Cap - Vert.

Malgré les grandes réformes entreprises à l'indépendance<sup>20</sup> pour réorganiser l'Administration sénégalaise, la région du Cap - Vert a pendant longtemps bénéficié d'un régime exorbitant du droit commun dit aussi régime spécial ou statut particulier. En effet, l'exercice du pouvoir d'Etat n'est pas aménagé de la même manière dans le Cap - Vert que dans les autres régions. La politique de déconcentration administrative se matérialise par une configuration territoriale originale dans la "région - capitale" (section première) ; de même, on peut noter pendant cette période antérieure à 1983 (en réalité 1984)<sup>21</sup>, la quasi - inexistence dans la région du Cap - Vert des organismes consultatifs<sup>22</sup> qu'on rencontre dans les autres unités administratives du reste du territoire national (section deuxième).

Section première : Une configuration territoriale originale : Une seule unité administrative.

L'originalité de la déconcentration territoriale dans le Cap - Vert

<sup>20</sup> Notamment loi n° 60 - 015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal (JO du 29 janvier 1960, pp 75 - 77); loi 60 - 028 du 1er février 1960, portant création des assemblées régionales, pp 232) ; décret n°64 -282 du 3 avril 1964 relatif à l'organisation administrative de la République ; par extension loi 72 - 01 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'Administration territoriale (JO n° 4209 du 19 février 1972 pp 252 - 253), etc...

<sup>21</sup> Décret 84 - 615 du 1er juin 1984, fixant les modalités d'élection ou de désignation des conseillers régionaux de la Région de Dakar (JO n°5008 du 2 juin 1984, p385).

<sup>22</sup> Il s'agit d'une part des organismes consultatifs (d'abord assemblées régionales loi 60 - 028 précitée, puis les conseils régionaux, départementaux et d'arrondissement, loi 72 - 27 du 26 mai 1972 relative aux conseils régionaux, aux conseils départementaux et aux conseils d'arrondissement (JO n°4228 du 3 juin 1972, pp 903 - 907). Il s'agit d'autre part des organismes consultatifs de gestion (décret n°81 - 1105 du 18 novembre 1981, relatif aux comités régionaux, aux comités départementaux et aux comités locaux de développement. (JO n° 4874 du 16 janvier 1982, pp 41 - 43) et des centres d'expansion rurale (CER) loi n°60 - 014 du 13 janvier 1960 portant création au Sénégal de centres d'expansion rurale (JO n° 3355 du 29 janvier 1960 pp 74 - 75) ; décret n°60 - 176 du 20 mai 1960 portant organisation des CER (JO n°3378 du 30 mai 1960, pp 608 - 609) ; décret n°63 - 411 du 21 juin 1963 portant réorganisation des Centres d'expansion rurale (JO n°3613 du 6 juillet 1963, pp 889 - 890), modifié par les décrets n°72 - 1390 du 4 décembre 1972 ( JO n°4465 du 10 janvier 1976, pp 36 - 37).

réside dans le fait que la presqu'île n'est constituée que d'une seule unité administrative : l'unité administrative régionale.

Par suite, le Cap - Vert apparaît comme une région non déconcentrée (paragraphe premier) administrée par le seul gouverneur qui devient alors comparativement aux autres gouverneurs de région un "super gouverneur" (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier : Le cap - Vert, une région non déconcentrée.

Dès l'indépendance du Sénégal, les pouvoirs publics se sont rendus compte de l'inadéquation du système d'administration territoriale par rapport aux réalités sociologiques sénégalaises.

Ainsi, l'on a pu noter que le système d'Administration territoriale était trop concentré ; que l'appareil administratif était trop fermé sur lui - même <sup>23</sup>.

En somme, les structures de l'Administration territoriale d'Etat n'étaient pas entièrement adaptées aux tâches qui incombent à une bonne Administration.

Pour ces raisons, les politiques administratives se sont orientées très tôt vers la déconcentration territoriale<sup>24</sup>.

Ce faisant la loi du 13 janvier 1960 <sup>25</sup> créait quatre unités administratives, à savoir :

- La région (sept sur l'ensemble du territoire) placée sous l'autorité d'un inspecteur régional qui reçoit le titre de gouverneur.
- Le cercle : subdivisions de la région, les cercles étaient administrés par des commandants de cercle <sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Cf ALAIN BOCKEL "Droit administratif" (3e partie relative à l'organisation administrative) NEA - 1978, p 276.

<sup>24</sup> La déconcentration territoriale s'analyse dans le transfert de certaines attributions administratives du pouvoir central au plan local, au bénéfice d'un agent de de l'Etat. Dans cette technique, ODILON BARROT, au XIXe siècle estimait que "C'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche", cité par JEAN GICQUEL "Droit constitutionnel et institutions politiques" 1e édition, p. 73.

<sup>25</sup> Précitée.

<sup>26</sup> Le commandant de cercle qu'on appelait "le roi de la brousse" devient préfet en 1964 (décret n°64 - 282 du 3 avril 1964 relatif à l'organisation de la F...ique (JO du 2 mai 1964, pp 587 - 589)

- L'arrondissement : les arrondissements sont les subdivisions du cercle et sont chacun administrés par un chef d'arrondissement. Le village est défini comme une réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération.

La politique de déconcentration administrative connaîtra une dimension beaucoup plus importante avec la grande réforme de 1972 car celle-ci en faisait un de ses impératifs fondamentaux.

Le principal texte, la loi 72 - 02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale <sup>27</sup> comme le remarque à juste titre M. NZOUANKEU<sup>28</sup> "ne modifie pas substantiellement les structures de l'Administration d'Etat. Son innovation consiste plutôt à faire des unités de l'Administration d'Etat le moteur<sup>29</sup> de la nouvelle politique de décentralisation". La charpente traditionnelle de l'Administration territoriale d'Etat demeure :

- Il y a toujours sept (7) régions sur l'ensemble du territoire. En 1976, est créée la huitième région, celle de Louga, par scission de la région de Diourbel<sup>30</sup>.

- Les départements, subdivisions de la région, sont chacun placés sous l'autorité d'un préfet.

- Les arrondissements, subdivisions du département, sont désormais administrés par les sous-préfets, "fonctionnaires du corps des administrateurs civils"<sup>31</sup>

- Le village, qui est la "cellule administrative de base"<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> JO n° 4209 du 19 février 1972, pp 252 - 253).

<sup>28</sup> Fascicule, op. cit., p114

<sup>29</sup> ou plutôt le surveillant général, (voir infra).

<sup>30</sup> Loi 76 - 61 du 26 juin 1976, JO n° 4506 du 28 juillet 1976, pp 1107 - 1108).

<sup>31</sup> Il est à noter que le sous préfet peut ne pas être administrateur civil ; il peut même être seulement fonctionnaire de la hiérarchie B comme la pratique l'a montré.

<sup>32</sup> Sur toutes ces questions, cf JM. NZOUANKEU, op. cit., p114. Par ailleurs, dans l'étude classique de l'organisation administrative sénégalaise, on parle de superposition de trois degrés : région, département, arrondissement; en oubliant le village

L'étude de la déconcentration territoriale au Sénégal montre "l'existence d'une structure identique à chaque niveau (région, département, arrondissement, village) marquant ainsi le caractère centralisé de l'organisation administrative et le souci de l'unité de commandement"<sup>33</sup>

Telle est la physionomie des structures territoriales de droit commun.

Cependant, la déconcentration administrative territoriale dans la région du Cap-Vert est soumise à un régime exorbitant du droit commun.

La "Standardisation" de l'Administration territoriale connaît des limites dans la région - capitale. En effet, s'il existait quatre unités administratives dans les autres régions du Sénégal à savoir la région, le département ( qui s'est substitué au cercle), l'arrondissement et le village<sup>34</sup>, dans la région du Cap - Vert, il n'existait qu'une seule unité administrative qu'est la région. Il n'y a pas les deuxième et troisième niveaux de structures administratives que sont le département et l'arrondissement<sup>35</sup> Dans la presqu'île du Cap - Vert, il y a une concentration du pouvoir de l'Etat au niveau régional. Par voie de conséquence, seul le Gouverneur de la région bénéficie pour l'essentiel de la déconcentration du pouvoir central (cf infra). Cette déconcentration insuffisante voire cette "non - déconcentration" a pendant longtemps caractérisé la région du Cap-Vert.

Déjà, en 1960, il n'avait pas été possible d'y créer les mêmes circonscriptions administratives que dans les autres régions (département et arrondissements)<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> A. BOCKEL, op. cit., p 277 et s.

<sup>34</sup> quatrième unité administrative parfois oubliée.

<sup>35</sup> et ce jusqu'à la loi 83 - 48 du 18 février 1983 (précitée).cf le statut administratif des capitales, l'exemple de Dakar"Annales africaines 1976 p40 et s.

<sup>36</sup> Cf IBOU DIAÏTE, (Le statut administratif des capitales, exemple de Dakar), Annales Africaines 1976, pp 42 et

En effet, la loi 61 - 01 du 14 janvier 1961 portant réorganisation des communes de Dakar et de Gorée<sup>37</sup> divise la commune de Dakar en six arrondissements<sup>38</sup> qui n'ont rien à voir avec les arrondissements des autres régions. D'ailleurs les arrondissements en question étaient comme le remarque à juste titre Ibou Diaïté "beaucoup plus des subdivisions communales que de véritables circonscriptions administratives"<sup>39</sup>.

La loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar<sup>40</sup> s'inscrit dans cette logique. Elle divise la commune de Dakar en neuf (9) arrondissements<sup>41</sup>.

Ainsi donc jusqu'en 1972<sup>42</sup>, il n'y aura qu'une seule circonscription administrative dans la région du Cap-Vert à savoir la circonscription régionale. C'est pourquoi l'on s'étonne de voir dans l'article de M. DIAÏTE (page 43) "on s'est donc contenté de diviser la région en neuf arrondissements..." Ce n'est pas la région qu'on a divisée en arrondissements mais la commune. De la sorte, les arrondissements n'étaient pas en réalité beaucoup plus des subdivisions communales que de véritables circonscriptions administratives" mais seulement des subdivisions de la commune (cf infra, 2ème partie).

Cette situation administrative d'exception prévaudra pour l'essentiel jusqu'en 1983<sup>43</sup>. En effet, le décret 72 - 895 du 21

<sup>37</sup> JO n°3431 du 31 janvier 1961, p42

<sup>38</sup> Dakar - Ville, Médina, Yoff, Dagoudane, Pikine et Gorée

<sup>39</sup> Dakar - Ville, Médina, Yoff, Dagoudane, Pikine et Gorée. Cf IBOU DIAÏTE, op.cit., p 43

<sup>40</sup> JO n°3656 du 19 janvier 1964, pp 98 - 101

<sup>41</sup> L'article 5 de la loi dispose : "la commune de Dakar est divisée en neuf arrondissements" : Plateau, Médina, Grand - Dakar, Yoff, Dagoudane, Pikine, Gorée, Rufisque - Ville, Sébikotane. En effet, par suite de suppression de la commune de Rufisque, Rufisque - Ville et Sébikotane deviennent des arrondissements de la commune de Dakar.

<sup>42</sup> Décret n°72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la Région du Cap - Vert (JO n°4246 du 2 septembre 1972, pp 1445)

<sup>43</sup> loi 83 - 48 du 18 février 1983 précitée

juillet 1972 portant organisation administrative de la région du Cap-Vert<sup>44</sup> déroge à la loi 72 - 01 du 1er février 1972<sup>45</sup>.

En vertu dudit décret, la région du Cap-vert est divisée en trois circonscriptions urbaines. Sans aller jusqu'à dire à l'instar de Mr DIAÏTE que "chaque circonscription est divisée en un nombre variable d'arrondissements", on peut souligner que chaque circonscription englobe un nombre variable d'arrondissements ; la nuance nous paraît importante parce que les arrondissements ne sont pas des subdivisions de la circonscription, ceux-ci étant d'ailleurs antérieurs à celles - là (cf infra sur les arrondissements).

Quant aux circonscriptions urbaines, certains peuvent y voir une correspondance avec les départements des autres régions<sup>46</sup>.

Mais la similitude s'arrête là : les circonscriptions urbaines ne sont à l'instar des départements ni divisées en arrondissements<sup>47</sup>, ni divisées en communes ; qui plus est, comme le note M. Diaïté lui-même, "à la différence des départements elles sont aussi des subdivisions de la commune"<sup>48</sup>. Dans les départements, c'est d'ailleurs exactement l'inverse qui se rencontre : les communes sont des subdivisions du département<sup>49</sup>

En somme, bien qu'on puisse penser à une esquisse d'une véritable

---

<sup>44</sup> JO n°4246 du 2 septembre 1972, pp 1442 - 1445

<sup>45</sup> précitée.

<sup>46</sup> notamment Ibou Diaïté qui estime que "les circonscription urbaines correspondent aux départements des autres régions et sont, comme ceux - ci administrées chacune par un préfet".

<sup>47</sup> On fait allusion aux arrondissements au sens de la loi 72 - 01 du 1er février 1972.

<sup>48</sup> I. DIAÏTE, op, cit., p 43.

<sup>49</sup> "Selon l'article premier de la 72 - 01 du 1er février 1972, "l'ensemble du territoire de la République est divisé en sept régions ; chaque région - la région du Cap-Vert exceptée est divisée en départements ; chaque département est divisé en communes d'une part et en arrondissements d'autre part..." Le Cap - Vert connaîtra mutatis mutandis cette situation à partir de 1983 (loi 83 - 48 de 18 février 1983, article 1er) plus parfaitement avec la loi 90 - 36 du 8 octobre 1990, article unique, (JO n°5372 du 13 octobre 1990, p 478).

déconcentration avec le décret 72 - 895 <sup>50</sup> dans la région du Cap - Vert, jusqu'en 1983, la politique de déconcentration sera très limitée ; et le susdit décret s'est soucié plus de la déconcentration de l'Administration communale que de la déconcentration de l'Administration régionale d'Etat.

Ce faisant, même avec l'avènement des préfets de circonscription, le Gouverneur de la région du Cap-Vert demeurera pour l'essentiel la seule véritable autorité administrative. Alors, comparé aux autres gouverneurs de région, il apparaît comme un "super Gouverneur".

**Paragraphe deuxième le Gouverneur de la région du Cap - Vert, un "Super gouverneur"**

Fonctionnaire de la hiérarchie A nommé par décret, le gouverneur<sup>51</sup> au Sénégal, est le délégué du président de la République dans sa région et y représente le gouvernement. Il est l'autorité administrative supérieure au sein de la région. Au demeurant, son statut a connu une évolution intéressante dans la politique de déconcentration territoriale.

Déjà la loi n°60 - 015 du 13 janvier 1960<sup>52</sup> consacrait la fonction de gouverneur de région. Et le décret n°61 - 482 du 20 décembre

---

<sup>50</sup> Précisément décret n°73 - 267 en date du 14 mars 1973 fixant la date d'entrée en vigueur du décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la région du Cap - Vert (JO n°4290 du 21 avril 1973, p929).

<sup>51</sup> A vrai dire, la question de savoir d'où nous vient le gouverneur nous paraît importante. La piste du mimétisme ne nous mène pas loin car le gouverneur est pratiquement inconnu en France (métropolitaine). Depuis NAPOLEON, l'on a connu que les préfets de région ou de département. Aujourd'hui ceux-ci sont nommés représentants du Gouvernement ou commissaires de la république (loi du 2 mars 1982). L'histoire administrative coloniale pourrait peut-être nous éclairer : en effet pendant cette période, on avait le gouverneur du Sénégal, les gouverneurs de l'AOF et de L'AEF. L'actuel gouverneur au Sénégal pourrait en être une résurgence. Pourtant, on ne peut s'empêcher de penser que le législateur sénégalais l'a emprunté aux Etats - Unis d'Amérique, car à bien des égards, notre système politique s'inspire du modèle, américain, à preuve, notre régime politique est à l'instar du régime américain (mutatis mutandis) un régime présidentiel. En tout cas, le gouverneur est au Sénégal comme le souligne A. BOCKEL "le principal relai de la politique nationale" op. cit., p 285,

<sup>52</sup> précitée

1961 relatif aux pouvoirs des gouverneurs et de leurs adjoints <sup>53</sup> prévoit en son article 3 que le gouverneur est assisté dans ces fonctions de deux adjoints : un adjoint administratif appelé à le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement ; un adjoint pour le développement. On distinguait pendant cette période les attributions en matière d'administration générale et les attributions en matière de développement<sup>54</sup>. Par delà cette distinction, notons que le gouverneur de région, inspecteur régional d'administration voyait ses pouvoirs limités par la loi, notamment en ce qui concerne la police et le maintien de l'ordre, car comme le souligne M.NZOUANKEU, la compétence de principe, dans ce domaine, était celle des commandants de cercle et de leurs adjoints.

Même si le décret n°61 - 482 précité renforce les compétences du gouverneur de région, son statut se précisera, se renforcera et se stabilisera à partir de 1972.<sup>55</sup>

D'après l'article premier du décret 72 - 636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village, "le gouverneur est le délégué du président de la République dans la région. Il est chargé de veiller à l'exécution des lois et des règlements..." Tout le titre premier du décret est consacré aux attributions du gouverneur nombreuses et variées, par ailleurs difficiles à classer<sup>56</sup>. En substance le gouverneur est, en outre de ses attributions précitées, chargé de l'application de

---

<sup>53</sup> JO n°34 98 du 6 janvier 1962, p6. "Ce décret était marqué par la doctrine dite de la "dualité administrative" : administration classique et administration du développement" cf "Droit public du Sénégal" JC GAUTRON et M. ROUGEVIN - Baviile - Paris Pédone 1977, p 119.

<sup>54</sup> Pour plus de détails cf J.M.NZOUANKEU, fascicule op. cit., pp 69 - 72.

<sup>55</sup> Loi 72 - 02 du 1er 1972, (précitée) et particulièrement décret 72 - 636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village (JOn°4230 du 17 juin 1972, pp 965 - 969).

<sup>56</sup> M. NZOUANKEU dans son fascicule (précité p70 ets) parvient à distinguer dans cette gamme d'attributions celles à l'égard des circonscriptions déconcentrées et celles à l'égard des circonscriptions décentralisées. Cependant, l'on s'étonne de voir dans la rubrique des attributions à l'égard des circonscriptions déconcentrées "la tutelle sur les personnes morales de droit public installées dans la région" p 116.

la politique gouvernementale ; il est le supérieur hiérarchique des préfets ; il a le monopole de la correspondance en provenance des autorités centrales ou destinée à elles ; il coordonne l'activité des services civils, régionaux et locaux ; il note en dernier ressort les fonctionnaires civils en service dans la région ; il est chargé du maintien de l'ordre dans la région , par des mesures excédant le cadre d'un seul département ; il a également le droit de requérir les forces armées ; enfin, il exerce la tutelle sur les personnes morales de droit public (lato sensu) : personnes morales de droit public installées dans la région et collectivités locales de la région<sup>57</sup>.

Pour l'essentiel, le gouverneur de la région du Cap - Vert détient les mêmes prérogatives que ses collègues des autres régions. Bien plus, il a en outre des attributions sans commune mesure avec celles des autres gouverneurs. Le décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 renforce particulièrement les pouvoirs du gouverneur de la région du Cap - Vert afin de "lui permettre d'une part de mieux exercer les pouvoirs de déconcentration qui lui sont conférés par le Gouvernement et d'autre part de coordonner, voire d'orienter les actions qui se rapportent aux équipements de la région et de la commune"<sup>58</sup>.

Pourtant, il faut souligner que le statut particulier privilégié du Gouverneur de la "région - capitale" est antérieur à 1972. En effet, l'on a vu (un peu plus haut) que la loi 60 - 015 du 13 janvier 1960 qui divisait le territoire national en sept régions, la région en cercles et le cercle en arrondissements, n'avait pu être appliquée au Cap - Vert que partiellement. Il n'y avait ici que l'unité administrative régionale sous la férule du seul gouverneur qui cumulait ses attributions avec celles des commandants de cercle et de chefs d'arrondissement présents dans le reste du territoire.

---

<sup>57</sup> Il s'agit des communes et des communautés rurales.

<sup>58</sup> Rapport de présentation du projet de décret 72 - 895 portant organisation administrative de la région du Cap - Vert, précité.

De même, l'on sait que dès 1961<sup>59</sup>, le législateur "décommunalise" un faisceau de services publics <sup>60</sup> dont il confie la gestion au Gouverneur de la région du Cap - Vert. -

Dans la même lancée, la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 qui élargira la commune de Dakar aux dimensions de la presqu'île du Cap - Vert restreint considérablement les pouvoirs des élus. La loi 64 - 02 prévoit en son article 30<sup>61</sup> que le Gouverneur exerce sous l'autorité du président de la République et de l'autorité de tutelle, l'ensemble des attributions conférées aux maires par les lois et règlements en vigueur, à l'exception des attributions confiées au président du conseil municipal.

Disons prosaïquement que le Gouverneur de la région se substitue pratiquement aux maires et devient le seul administrateur de la "commune - région"<sup>62</sup>

Jusqu'en 1972<sup>63</sup> le gouverneur sera absolument la seule autorité administrative de la région puisque les délégués du gouverneur placés à la tête des arrondissements n'ont principalement que des fonctions d'officier d'état civil<sup>64</sup> (article 36 de la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964).

A partir de 1972, il y a l'esquisse d'une véritable politique de déconcentration avec la création des circonscriptions urbaines

---

<sup>59</sup> Loi 61 - 01 du 14 janvier 1961 portant réorganisation des communes de Dakar et Gorée (JO n°3431 du 31 janvier 1961, p 42)

<sup>60</sup> Il s'agit des services du nettoyage et du balayage, de la petite voirie et de délivrance des autorisation de voirie, de lutte contre, des eaux, de l'éclairage public (article 9 de la loi précitée). Le même article précise plus loin que "l'exécution des services exploités en régie directe est confiée au gouverneur de la région du Cap - Vert."

<sup>61</sup> cf Titre III: "Du gouverneur de la région du Cap - Vert".

<sup>62</sup> Cette situation est vraiment spécifique car même dans les communes chefs - lieux de région autres que Dakar, ce n'est pas le gouverneur qui administre la commune chef - lieu mais un administrateur municipal qui n'a que cette fonction (loi 72 - 63 du 26 juillet 1972, fixant le régime municipal des communes chefs - lieux de région autres que la commune de Dakar JO n°4242 du 12 août 1972, pp 1257 - 1261).

<sup>63</sup> En l'occurrence loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar (JO n°4224 du 13 mai 1972, pp 763 - 767 et décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 précité)

<sup>64</sup> Ironie du sort, le gouverneur lui n'est pas officier d'état civil.

placées sous l'autorité des préfets de circonscription qui ne peuvent agir que sous l'autorité du Gouverneur. Bien entendu, globalement, le préfet de circonscription dispose de pouvoirs beaucoup moins étendus que ceux du préfet de département<sup>65</sup>. Quant au gouverneur de la région du Cap - vert, ces pouvoirs sont dans la plupart des domaines beaucoup plus importants que ceux qui ont été attribués aux autres gouverneurs de région par le décret 72 - 636 du 29 mai 1972<sup>66</sup>.

En outre des pouvoirs dévolus aux autres gouverneurs dont il dispose, le gouverneur de la région - capitale coordonne l'activité de tous les services civils régionaux et communaux. Il contrôle la gestion des crédits mis à leur disposition.

Il est précisé dans le même article que le gouverneur peut entreprendre, de sa propre initiative et sans ordre de mission spécial toutes les vérifications qu'il juge utiles et toutes les tournées nécessaires à l'accomplissement de sa mission<sup>67</sup>.

De même, le gouverneur a sous son autorité les préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils des services régionaux de l'Etat en service dans la région du Cap-Vert ainsi que les fonctionnaires et agents civils de la commune de Dakar... Au cas où une circonscription urbaine de la Région se trouve dépourvue de préfet et d'adjoint, il assure de plein droit les attributions conférées à ceux-ci<sup>68</sup>.

A l'instar des autres gouverneurs de région, le gouverneur de la région du Cap-Vert peut, par délégation des ministres compétents, exercer la tutelle sur les personnes morales de droit public

---

<sup>65</sup> A titre d'exemple, à la différence du préfet de département, le préfet de circonscription n'a pas de pouvoir de tutelle sur les personnes morales de droit public. De même, le préfet de circonscription dispose de pouvoirs beaucoup moins étendus que ceux du préfet de département dans le domaine économique et social.

<sup>66</sup> précité

<sup>67</sup> article 7 du décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 précité

<sup>68</sup> Idem article 5

installées dans la région<sup>69</sup>. Par contre, comme le souligne M. DIAÏTE<sup>70</sup>, "à la différence des autres gouverneurs de région, il n'a pas de pouvoir de tutelle sur les communes, pour la bonne (et simple) raison qu'il n'y en a qu'une seule dans le Cap - Vert, la commune de Dakar dont il est l'administrateur". Incontestablement, c'est ce dernier aspect qui confère au gouverneur de la région du Cap - Vert sa prééminence voire sa suprématie sur les autres gouverneurs. A cet égard, la loi 79 - 58 du 25 juin 1979 consacre le déclin du super gouverneur car l'administrateur municipal nommé par décret, se voit attribuer les prérogatives que le gouverneur exerçait sur la commune de Dakar.

Le coup de grâce surviendra en 1983. Le super gouverneur qu'était le gouverneur de la région du Cap - Vert se retrouve gouverneur "ordinaire" au même titre que les autres gouverneurs<sup>71</sup>. A cet égard, la loi 79 - 58 du 25 juin 1979<sup>72</sup> consacre le déclin du super gouverneur car l'administrateur municipal nommé par décret, se voit attribuer les prérogatives que le Gouverneur exerçait sur la commune de Dakar.

Il apparaît ainsi que l'unité administrative était soumise à un régime exorbitant du droit commun dans la région du Cap - Vert. Il en était de même pour les organismes consultatifs institués parallèlement aux structures territoriales de l'Administration d'Etat.

---

<sup>69</sup> Ibidem article 10

<sup>70</sup> op - cit, p 45

<sup>71</sup> Il faut noter également que le décret du 21 juillet 1972 avait donné au gouverneur du Cap - Vert des attributions très importantes en matière économique qui contribuaient à la prééminence de celui - ci. Ainsi, était - il chargé entre autres de l'élaboration et de l'exécution de la tranche régionale du plan de développement économique et social. Il semble du reste que ces attributions en matière économique s'expliquent par l'absence de conseil régional dans le Cap - Vert. (cf M. DEBENE, op.cit., pp 638 - 639.

<sup>72</sup> loi 79 - 58 du 25 juin 1979 modifiant la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar (JO n°4712 du 7 juillet 1979 pp 715 - 716).

Section deuxième : La quasi - inexistence des organismes consultatifs de droit commun dans la région du Cap - Vert.

Il s'agit ici des organismes consultatifs de participation et des organismes consultatifs de gestion. En effet, la doctrine de la "dualité administrative" distingue l'administration classique<sup>73</sup> et l'administration du développement. Cette dernière postule la participation des populations<sup>74</sup> mais aussi leur encadrement pour la gestion de leurs affaires. Ce qui a impliqué l'institution des organismes consultatifs de participation et des organismes consultatifs de gestion. Si on peut parler de l'inexistence des premiers, on doit parler de quasi - inexistence des seconds dans la région du Cap - Vert sous l'empire du statut particulier.

Paragraphe premier : L'inexistence des organismes consultatifs de participation dans la région du Cap - Vert.

On considère en général que chaque circonscription territoriale de l'Administration d'Etat (région, département et arrondissement) est dirigée par deux autorités : le gouverneur, autorité exécutive, et le conseil régional autorité délibérante ; il en est de même avec le préfet et le conseil départemental au niveau du département ; idem dans l'arrondissement avec le sous-préfet et le conseil d'arrondissement.

Il apparaît que les organismes consultatifs "sont institués auprès des circonscriptions et forment une structure parallèle à la leur"<sup>75</sup>

Au demeurant, historiquement, les premiers organismes consultatifs

---

<sup>73</sup> L'administration classique, c'est l'administration générale voire l'administration de commandement.

<sup>74</sup> dite "participation responsable, c'est à dire un ensemble de mesures permettant aux populations de prendre une part effective à l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter leur vie quotidienne" J.M.Nzouankeu, op.cit, p 119.

<sup>75</sup> J.M. NZOUANKEU, op. cit., p 120

à être institués furent les assemblées régionales<sup>76</sup>. Elles comprenaient entre vingt et soixante conseillers élus au suffrage universel ( à l'exception des électeurs communaux) par un scrutin de liste majoritaire à un tour sans panachage ni vote préférentiel<sup>77</sup>. L'attribution principale de l'assemblée régionale était de délibérer sur le taux de la taxe rurale unique par région. Cette loi sur les assemblées régionales n'était pas applicable dans la région du Cap - Vert. Il était prévu un texte spécial pour l'assemblée régionale de la région - capitale.

Cependant, la loi n° 64 - 03 du 19 janvier 1964 abrogeant et remplaçant l'article 1er de la loi 60 - 028 du 1er février 1960 portant création des assemblées régionales<sup>78</sup> supprime tacitement dans la région du Cap - Vert l'assemblée régionale. En effet, l'article unique de ladite loi dispose "l'article 1er de la loi 60 - 028 du 1er février 1960, portant création des assemblées régionales, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : "il est institué au niveau de chaque région à l'exception de la région du Cap - Vert, une assemblée régionale dont les membres portent le titre de conseillers régionaux".

"Cette assemblée siège au chef - lieu de la région".

La région du Cap - Vert ne connaîtra pas par la suite d'assemblée régionale, pas plus qu'elle ne connaîtra les conseils régionaux<sup>79</sup>, départementaux et d'arrondissement institués par la loi 72 - 27 du 26 mai 1972<sup>80</sup>. L'article 1er de cette loi dit explicitement :

---

<sup>76</sup> Loi 60 - 028 du 1er février 1960 précitée.

<sup>77</sup> Il s'agit là du mode de scrutin préféré du législateur sénégalais qu'on retrouve dans la quasi totalité des textes décentralisateurs.

<sup>78</sup> JO n° 3656 du 19 janvier 1964, p101.

<sup>79</sup> Tout au moins jusqu'en 1983 en ce qui concerne ceux - ci.

<sup>80</sup> Loi 72 - 27 du 26 mai 1972 relative aux conseils régionaux, aux conseils départementaux et aux conseils d'arrondissement.(JO n°4228 du 3 juin 1972, pp 903 - 907).

"Les conseils régionaux, départementaux et d'arrondissement comprennent deux catégories de membres : des membres élus au second degré (conseillers ruraux et conseillers municipaux) et des membres représentant les organismes à caractère économique au social, ou des groupements coopératifs pour les conseils d'arrondissement..."

désormais, et à l'exception de la région du Cap - Vert, chaque région, chaque département et chaque arrondissement est doté d'un conseil. C'est tout logiquement qu'il n'y ait pas de conseils départementaux et de conseils d'arrondissement car il n'y a (encore) ni département ni arrondissement dans la presqu'île du Cap - Vert.

En revanche, l'on peut s'interroger sur l'inexistence de conseil régional dans la "région - capitale" puisqu'il y a bien une région administrative. La réponse semble plus conditionnée par le bon vouloir du législateur que pas la rationalité administrative. En effet, les motivations officielles classiques de la non institution de conseil régional dans le Cap - Vert paraissent légères. L'on a l'habitude de dire qu'il eût été illogique d'instituer une assemblée régionale dans la région du Cap - Vert car les assemblées régionales ne représentaient que les populations des zones non communalisées. Il est évident que la presqu'île était trop grande pour ne constituer qu'une seule commune. Par suite, les zones rurales étaient en pratique non communalisées<sup>81</sup>. Il est évident que la presqu'île était trop grande pour ne constituer qu'une seule commune. Par suite, les zones rurales étaient en pratique non communalisées parceque par trop éloignées du "corps municipal" - Voilà une de ces incohérences administratives qui furent à l'origine de la grave sous - administration dont certaines parties de la région ont été victimes. Assurément, le conseil municipal à lui seul était incapable d'assurer la représentation de tous les intérêts locaux, ceux des populations urbaines comme ceux des populations rurales.

---

Ces organismes consultatifs de participation n'ont en réalité que des attributions pratiquement consultatives, protocolaires ou symboliques ..." voir J.M. NZOUANKEU, op. cit., p 123. Pour une documentation plus exhaustive sur ces organismes, cf ZUCCARELLI " Le département sénégalais", Revue juridique et politique 1968, p 583 et s. ; Zuccarelli " L'arrondissement sénégalais", Annales africaines 1966, p 261 - 280 -

<sup>81</sup> C'est l'argument avancé par Marc Débéne dans son article "la réorganisation de Dakar et sa région" RIPAS 1985 n°11 pp 985 - 1037 et in Revue française d'administration publique n°40, pp 627 - 649, notamment p 637.

Ainsi, alors qu'on ne rencontrait jusqu'en 1983<sup>82</sup> aucun organisme consultatif de participation, on y trouvait quand même un type d'organisme consultatif de gestion, en l'occurrence le comité régional de développement (CRD).

Donc, à l'inexistence des organismes consultatifs de participation dans le Cap - Vert, il faut opposer la quasi - inexistence des organismes consultatifs de gestion.

Paragraphe deuxième : la quasi - inexistence des organismes consultatifs de gestion dans le Cap - Vert.

Les organismes consultatifs de gestion sont des organismes à caractère technique créés dès l'indépendance<sup>83</sup> pour assister les populations dans la gestion de leurs affaires. Il s'agit pour l'essentiel des comités de développement et des centres d'expansion rurale.

Comme on le voit, ces organismes techniques sont antérieurs aux organismes consultatifs de participation rencontrés plus haut<sup>84</sup>.

En 1960, il n'était institué des comités de développement qu'aux chefs lieux de région. Il "a pour but d'aider aux études préparatoires au plan de développement, de préparer sa mise en oeuvre et de lancer son exécution" (article 3)<sup>85</sup>

En 1964<sup>86</sup>, il y a outre le comité régional de développement (CRD) un comité départemental de développement (CDD) installé auprès de chaque préfet dont le rôle est d'assister le préfet dans l'élaboration des projets intéressant le plan et d'assister les organismes de développement dans le travail d'animation.

---

<sup>82</sup> Loi 83 - 48 du 18 février 1983 précitée.

<sup>83</sup> Décret 60 - 210 du 15 juin 1960 créant les comités de développement des régions administratives (JO n°3388 du 25 juin 1960, pp' 677 - 678).

<sup>84</sup> Il s'agit des conseils régionaux, départementaux et d'arrondissement (cf supra).

<sup>85</sup> Décret n°60 - 210 du 15 juin 1960 précité

<sup>86</sup> Décret 64 - 752 du 5 novembre 1964 (JO n°3714 du 28 novembre 1964, pp 1576 - 1577)

C'est en 1981<sup>87</sup> que ces comités consultatifs auront leur consistance actuelle. En effet, le décret du 18 novembre 1981 institue les comités de développement à chaque échelon des trois circonscriptions territoriales.

Le comité régional de développement (CRD) se réunit sous la présidence du gouverneur ; il comprend entre autres les chefs des services techniques régionaux et les députés de la région. Selon l'article 2 du décret relatif aux comités, le comité régional de développement est un organe de conception qui participe à l'élaboration et au suivi de l'exécution du plan quadriennal de développement économique et social au niveau régional, prépare et coordonne les interventions des services et organismes spécialisés ; étudie et donne ses avis sur toute question relative au développement économique et social à court, moyen et long terme de la région qui lui est soumise par les autorités administratives ou le conseil régional. Le comité départemental de développement et le comité local de développement<sup>88</sup> institués respectivement au niveau du département et de l'arrondissement sont organisés et fonctionnent à l'image du comité régional de développement. Les centres d'expansion rurale<sup>89</sup> sont généralement définis comme des équipes polyvalentes d'animateurs et de vulgarisateurs composées en partie de fonctionnaires et en partie d'agents d'anciens organismes

---

<sup>87</sup> Décret n°81 - 1106 du 18 novembre 1981 (JO n°4874 du 16 janvier 1982 pp 41 - 43).

<sup>88</sup> Le comité local de développement semble être "mal nommé" car le qualificatif local s'attache à une structure décentralisée ; en effet on aurait pu dire comité d'arrondissement de développement pour montrer qu'on est toujours dans le cadre de l'administration d'Etat.

<sup>89</sup> Loi n°60 - 014 du 13 janvier 1960 portant création, au Sénégal, de centres d'Expansion rurale (JO n° 3355 du 29 janvier 1960, pp 74 - 75) ; décret n°60 - 176 du 20 mai 1960, portant organisation des centres d'expansion rurale (JO n° 3378 du 30 mai 1960, pp 608 - 609) ; décret n° 63 - 411 du 21 juin 1963 portant réorganisation des centres d'Expansion rurale (JO n° 3613 du 6 juillet 1963, pp 889 - 890), modifié par les décrets n°72 - 1390 du 4 décembre 1972 (JO n° 4267 du 23 décembre 1972, pp 2106 - 2108), 75 - 1230 du 16 décembre 1975 (JO n°4465 du 10 janvier 1975, pp 36 - 37).

locaux d'animation rurale<sup>90</sup>.

Aucun de ces organismes consultatifs si ce n'est le comité régional de développement n'existe (jusqu'à nos jours) dans la région du Cap-Vert. Cela se comprend aisément si l'on sait que les comités départementaux de développement et les comités d'arrondissement de développement n'ont pas ici de base juridique d'existence. En effet il n'y a encore dans cette période qui nous intéresse ni département ni arrondissement.

Quant aux centres d'expansion rurale, leur absence pourrait peut-être s'expliquer par le fait que la presque île a essentiellement une vocation urbaine. Cependant cette explication connaît des limites si l'on sait qu'il a des sections rurales dans les secteurs non urbanisés de la région.

Ainsi donc, le comité régional de développement (CRD) est le seul organisme consultatif de gestion qu'on rencontre dans la région du Cap - Vert<sup>91</sup>. Cedit comité de développement a des attributions considérables. Le décret 72 - 895 du 21 juillet 1972<sup>92</sup> souligne notamment les avis qu'il doit rendre en matière de financements publics. A cet égard, l'article 9 in limine dudit décret dispose "le gouverneur est responsable du développement économique et social de la région ; à cet égard, il préside les travaux du comité régional de développement qu'il réunit au moins une fois par mois.."

L'article 9 in fine du décret précité précise "en ce qui concerne les investissements publics à caractère régional, le gouverneur après avis du comité régional de développement et du conseil municipal de Dakar, fait ses propositions aux ministres intéressés

---

<sup>90</sup> Pour une vue plus, détaillée de ces organismes consultatifs, voire les textes législatifs et réglementaires les régissant ; et pour des commentaires de ces textes, voir A. BOCKEL op. cit., p 289 et JM. NZOUANKEU fascicule op. - cit, pp 124 - 126.

<sup>91</sup> Mis à part les autres comités consultatifs régionaux comme la commission régionale de l'urbanisme et de l'habitat. Cette spécificité demeure encore dans la région de Dakar.

<sup>92</sup> précité. . .

dans les limites qui lui sont fixées.

#### Conclusion du premier chapitre.

Comme on l'a vu, dans la période qui va de 1964 à 1983<sup>93</sup>, les structures de l'Administration territoriale d'Etat dans la région du Cap - Vert sont soumises à un régime juridique dérogatoire au droit commun.

Les manifestations juridico - administratives les plus évidentes sont la "double face communale et régionale"<sup>94</sup> du Cap - Vert administré par le seul gouverneur qu'on peut qualifier de "Super - gouverneur".

D'après les exposés des motifs des différentes lois et les rapports de présentation des décrets intervenus sur Dakar de 1960 à 1983, ce sont des spécificités factuelles qui justifiaient ces spécificités juridiques.

Pourtant à partir de 1983<sup>95</sup>, les pouvoirs publics décident de soumettre Dakar et sa région au droit commun de la déconcentration administrative.

---

<sup>93</sup> Loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 et loi 83 - 48 du 18 février 1983 précitées.

<sup>94</sup> Alain Bockel op. cit., p 315

<sup>95</sup> Loi 83 - 48 précitée. cf exposé des motifs.

CHAPITRE DEUXIEME : LE RETOUR DES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE D'ETAT "DAKAROISE" SONS LE REGIME DE DROIT COMMUN.

A vrai dire, c'est l'année 1983<sup>96</sup> qui constitue le repère dans l'évolution du statut administratif de Dakar et sa région. En effet, jusqu'en 1983, les pouvoirs publics considéraient qu'en vertu de ses spécificités, ses particularités, l'organisation administrative de la région du Cap - Vert devait être soumise à un régime particulier.

A partir de 1983, les pouvoirs publics, dans le souci de lutter contre la "sous - administration" et la "mal administration" engendrées par le régime exorbitant du droit commun, s'attelèrent à la mise en oeuvre d'une véritable politique de déconcentration administrative qui s'inspire du droit commun de la déconcentration (section première). Cependant, ce retour, de la déconcentration administrative territoriale sous le régime de droit commun connaît des limites que les "spécificités dakaroises" peuvent justifier (section deuxième).

Section première : La mise en oeuvre d'une véritable politique de déconcentration administrative territoriale dans la région du Cap - Vert.

La loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la région du Cap - Vert soumet mutatis mutandis<sup>97</sup> la presque totalité aux textes législatifs et réglementaires qui régissaient la politique de déconcentration administrative sur le reste du territoire national. A preuve, la région sera à l'instar des autres régions subdivisée en départements (paragraphe premier) ; de même les chefs des unités administratives dans la Région (gouverneur, préfets<sup>98</sup>) se verront conférer toutes proportions

---

<sup>96</sup> cf exposé des motifs de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 précitée.

<sup>97</sup> Le droit commun se heurtera à des particularités tenaces dans la "région - capitale" (cf supra section deuxième).

<sup>98</sup> La région ne connaîtra pas de sous-préfet.

gardées le statut de droit commun (paragraphe deuxième).

Paragraphe premier : le Sectionnement de la Région du Cap - Vert en départements.

On le sait, sous l'empire des premières lois organisant l'administration sénégalaise<sup>99</sup>, les cercles étaient les subdivisions de la région mais le cas de la Région du Cap - Vert était atypique car celle-ci n'a pas connu les cercles (cf supra). La loi 60 - 015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative n'était donc pas applicable dans la Région du Cap - Vert<sup>100</sup>.

Avec la réforme administrative de 1972, le Cap - Vert ne sera pas non plus concerné par les textes de droit commun. En effet l'article 1er de la loi 72 - 02 du 1er février 1972 soulignait que "chaque région, la région du Cap - Vert exceptée, est divisée en départements".

Ainsi donc, la loi 72 - 02 n'était pas applicable (au moins entièrement) à la région du Cap - Vert. Par suite, le décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la Région du Cap - Vert prévoit<sup>101</sup> expressément un régime dérogatoire au droit commun car l'article premier dudit décret prévoit que la région du Cap - Vert dont le chef - lieu est Dakar - Plateau est divisé en trois circonscriptions urbaines<sup>102</sup>. L'avènement des

---

<sup>99</sup> Il s'agit pour l'essentiel de la loi n°60 - 015 du 13 janvier 1960 ; de la loi 60 - 028 du 1er février 1960, du décret n°64 - 01 du 14 janvier 1961 et la loi 64 du 19 janvier 1964 (opercitées) qui régissaient l'organisation administrative de la presqu'île.

<sup>100</sup> Tout au moins en ce qui concerne la subdivision territoriale de la région. A cette époque, ce sont successivement les lois 61 - 01 du 14 janvier 1961 et la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 (précitées) qui régissaient l'organisation administrative de la presqu'île.

<sup>101</sup> (JO n° 4246 du 2 septembre 1972, pp - 1442 - 1445)

<sup>102</sup> La première circonscription comprenant les arrondissements du Plateau, de Médina, de Grand - Dakar de Yoff et de Gorée à pour chef - lieu Dakar - Plateau ; la deuxième circonscription comprenant l'arrondissement de Dagoudane - Pikine a pour chef - lieu Dagoudane - Pikine ; la troisième circonscription comprenant les arrondissements de Rufisque, Bargny et Sébikotane à pour chef - lieu Rufisque.

circonscriptions comme subdivisions de la Région administrées par des préfets pouvait préfigurer déjà le retour du Cap - Vert sous le droit commun. Cependant, la remarque perd toute pertinence si l'on sait que les circonscriptions étaient aussi des subdivisions de la commune.

Mais qu'est-ce qui faisait donc que la Région du Cap - Vert soit une exception à la "standardisation"<sup>103</sup> (Région, département, arrondissement) que connaissait l'ensemble du territoire ? Autrement dit, pourquoi la Région - Capitale n'a été divisée ni en cercles ni par suite en départements ?

La thèse de l'étroitesse du territoire de la Région du Cap - Vert avancée par M. DIAÏTE<sup>104</sup> n'est - et l'évolution administrative l'a montré - d'aucune pertinence. L'explication est tout au moins devenue anachronique.

A preuve, l'article premier de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la région du Cap - Vert pose le principe de la création des départements dans cette région<sup>105</sup>. C'est le décret n°83 - 1128 du 29 octobre 1983, portant réorganisation administrative de la Région du Cap - Vert<sup>106</sup> qui définit le territoire des trois nouveaux départements. Ledit décret reprend les "limites des circonscriptions urbaines maintenant entrées dans les moeurs"<sup>107</sup>. L'article 2 du décret prévoit que le territoire du département de Dakar correspond à celui de l'ancienne première circonscription urbaine ; le territoire du département de Pikine correspond à celui de l'ancienne deuxième circonscription

---

<sup>103</sup> Pour avoir une meilleure compréhension de ce concept en tant qu'il est utilisé pour analyser l'organisation administrative Cf rapport introductif de Mr Nzouankeu du 8e colloque de la RIPAS: "L'Etat de droit au Sénégal" Dakar, 1er - 4 décembre 1992.

<sup>104</sup> En effet M. Diaïté écrit dans son article précité à la page 43 "Cependant à cause de l'étroitesse du territoire, il n'a pas été possible, en 1964 pas plus qu'en 1960 d'y créer les mêmes circonscriptions administratives que dans les autres régions (départements et arrondissements)..."

<sup>105</sup> "La région du Cap - Vert est divisée en trois départements" dispose l'article premier.

<sup>106</sup> JO n°4975 du 12 novembre 1983, p950.

<sup>107</sup> Rapport de présentation du décret 83 - 1128.

urbaine ; le territoire du département de Rufisque correspond à celui de l'ancienne troisième circonscription urbaine<sup>108</sup>.

Désormais, en outre de l'unité administrative régionale, il y a les départements comme autres unités administratives<sup>109</sup> dans la région du Cap - Vert. Il y a là l'esquisse d'une véritable politique de déconcentration administrative territoriale même si la troisième unité administrative à savoir l'arrondissement est inexistante.

En tout cas, les structures de l'Administration territoriale d'Etat existantes dans le Cap - Vert sont pour l'essentiel soumises au droit commun (régional et départemental).

Par voie de conséquence, les chefs des unités administratives dakaroises ont mutatis mutandis un statut de droit commun.

**Paragraphe deuxième : Le statut des chefs des unités administratives dakaroises, un statut de droit commun.**

La région et le département sont les seules subdivisions de l'Administration territoriale d'Etat dans la région du Cap - Vert. A la tête de la circonscription régionale, il y a le gouverneur. Quant aux trois départements dakarois, ils sont administrés par des préfets (de département)<sup>110</sup>.

Le gouverneur et les préfets nommés dans la région du Cap - Vert voient désormais leur statut régi par les textes de droit commun<sup>111</sup>. Et en vertu de l'article 3 de la loi 72 - 02 du 1er février 1972, le gouverneur de la région de Dakar est chargé d'administrer la région. A l'instar des autres gouverneurs, il est le délégué du président de la République et le représentant du premier ministre de chacun des ministres dans la région. Il est

<sup>108</sup> Cette division comme le remarque Débéne, op - cit, p 632 "correspond au canon fixé par la loi n°84 n° 84 - 22 du 24 mars 1984 qu'une région doit comprendre au maximum trois départements".

<sup>109</sup> Les nouveaux départements (c'est à souligner ne sont que des circonscriptions administratives de l'Etat contrairement aux anciennes circonscriptions urbaines qui étaient aussi de subdivisions de la commune.

<sup>110</sup> La précision est importante pour les distinguer des anciens préfets de circonscription.

<sup>111</sup> notamment loi 72 - 02 du 1er février 1972 et décret n° 72 - 636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village.

assisté dans ses fonctions de deux adjoints nommés dans les mêmes formes et dans les mêmes conditions.

En vertu du décret 72 - 636, le gouverneur est chargé de veiller à l'exécution des lois et des règlements. Il reçoit du président de la République et des membres du gouvernement les directives et les instructions concernant la politique nationale<sup>112</sup>. Le gouverneur doit assurer la coordination de l'activité de tous les services civils régionaux et locaux<sup>113</sup>.

Le gouverneur est responsable du développement économique et social de la région. A cet égard il préside les travaux du comité régional de développement<sup>114</sup>.

Bref, le gouverneur de la région de Dakar n'est plus ce "super gouverneur" de la région du Cap - Vert ; il est devenu un gouverneur ordinaire comme tous les autres.

D'ailleurs, le gouverneur de Dakar retrouve des attributions que seuls les autres avaient. Par exemple, par suite de la création des communes et des communautés rurales<sup>115</sup>, il exerce la tutelle sur les collectivités locales.

Les préfets des départements dakarois ne sont plus les préfets de circonscriptions institués jadis par le décret 72 - 895. Comme les autres préfets, ceux - ci et leurs adjoints sont en vertu de la loi 72 - 02 du 1er février 1972<sup>116</sup> les délégués du président de la République. Ils sont chargés, sous l'autorité du gouverneur, de veiller à l'exécution des lois et règlements. Ils exercent à l'égard des collectivités locales les attributions qui lui sont

---

<sup>112</sup> Décret 72 - 636, article premier.

<sup>113</sup> Idem, article 4

<sup>114</sup> Idem, article 6

<sup>115</sup> loi 83 - 48 du 18 février 1983 précitée et respectivement décret 83 - 1129 du 29 octobre 1983 portant création des communes dans la région du Cap-Vert (JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp 950 -951 ) et décret 83 - 1130 du 29 octobre 1983 portant création des communautés rurales dans la région du Cap - Vert (JO n°4975 du 12 novembre 1983, pp 951 - 952).

<sup>116</sup> article 6.

dévolues par les dispositions du code de l'administration communale. La loi 83 - 48 du 18 février 1983<sup>117</sup> marque le retour de la politique de déconcentration administrative dans la région - capitale sous l'empire du droit commun. Cependant ce retour connaît des limites que justifient peut-être les spécificités factuelles inhérentes à la presqu'île.

**Section deuxième : Les limites de l'application du droit commun aux structures de l'administration territoriale d'Etat dakaroise.**

Le mérite majeur de la loi 83 - 48 du 18 février 1983<sup>118</sup> est d'avoir mis fin au régime administratif exorbitant du droit commun qui était en vigueur dans le Cap - Vert et d'avoir uniformisé le régime juridique de la politique de déconcentration administrative nationale. cependant du fait des spécificités résultant de l'emplacement géographique et du statut administratif de la presqu'île<sup>119</sup>, l'on peut constater la survivance de particularités dans la politique de déconcentration administrative en vigueur dans la région de Dakar. Ainsi, y-a-t-il des particularités au niveau de la configuration des structures territoriales de l'Administration d'Etat dakaroise à proprement parler (paragraphe premier) et des particularités au niveau des attributions des chefs des unités administratives (paragraphe deuxième).

**Paragraphe premier. Les particularités au niveau de la configuration des structures territoriales de l'Administration d'Etat dakaroise.**

Dans la loi 83 - 48, figurent expressément des dérogations au droit commun en ce qui concerne les unités administratives (A) et les organismes consultatifs (B)

**A - Les dérogations au droit commun en ce qui concerne les unités administratives.**

L'article 1er de la loi n°72 - 02 du 1er février relative à

---

<sup>117</sup> Précitée.

<sup>118</sup> Précitée

<sup>119</sup> En tant que "région - capitale" et "plaque tournante du monde"

l'organisation de l'administration territoriale<sup>120</sup> prévoit que "... chaque département est divisé en communes d'une part et en arrondissements d'autre part ;..."

L'article 1er de la loi 83 - 48 quant à lui prévoit que "... chaque département comporte une commune<sup>121</sup> et éventuellement une ou plusieurs communautés rurales."

Il apparaît que le texte de 1983 déroge à ce celui de 1972 qui constitue le droit commun. En effet, on peut constater que le texte de 1983 ne fait pas mention de l'arrondissement. Cela constitue une dérogation<sup>122</sup> tacite au droit commun départemental : les départements dakarois ne sont pas subdivisés à l'instar du département des autres régions en arrondissements. D'ailleurs, il n'y a jamais eu dans la presqu'île d'arrondissement en tant que circonscription de l'Administration territoriale d'Etat.

Les arrondissements de la région - capitale sont des arrondissements atypiques qui, par delà les mutations qu'a connues leur statut, peuvent être considérés en règle générale comme des subdivisions de la commune<sup>123</sup>.

Si l'absence de l'arrondissement (structure territoriale déconcentrée n'apparaît pas expressément dans la loi 83 - 48, l'absence de certains organismes consultatifs est expressément prévue par la loi 83 - 48 du 18 février 1983.

#### **B - Les particularités au niveau des organismes consultatifs.**

Par dérogation à la loi 72 - 27 du 26 mai 1972 relative aux

<sup>120</sup> JO n°4209 du 19 février 1972, pp 252 - 253

<sup>121</sup> A partir de la loi n°90 - 36 du 8 octobre 1990 abrogeant et remplaçant l'article 1er de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 (JO n° 5372 du 13 octobre 1990, p478), les départements dakarois pourront comporter plusieurs communes (cf. infra 2e partie)

<sup>122</sup> Par opposition aux dérogations expressément prévues par la loi 83 - 49 (cf. infra).

<sup>123</sup> Sous l'empire de la loi 61 - 01 du 14 janvier 1961, la commune de Dakar était divisée en six arrondissements ; neuf arrondissements sous l'empire de la loi 64 - 02. La loi de 1964 fait perdre aux arrondissements dakarois leur personnalité juridique. Avec le décret 72 - 895, ils seront absorbés par les circonscriptions urbaines. La loi 72 - 89 du 24 novembre 1972 relative au sectionnement de la commune de Dakar (JO n° spécial 4262 du 25 novembre 1972 p 1963) fera des arrondissements de simples secteurs électoraux. Aujourd'hui, ces arrondissements sont à la base d'organisation et d'implantation des commissariats de police.

conseils régionaux, départementaux et d'arrondissement<sup>124</sup>, il ne sera pas créé dans la région du Cap - Vert<sup>125</sup>, de conseil départementaux et d'arrondissement. Il y a été prévu seulement un conseil régional à statut particulier. Ainsi, en a décidé la loi 83 - 48 du 18 février 1983<sup>126</sup>. Si l'absence de conseil d'arrondissement se justifie pour la bonne raison qu'il n'y a pas d'arrondissement, la non création de conseils départementaux dans la région capitale apparaît comme injustifiée. En effet, l'article 1er de la loi 72 - 27 du 26 mai 1972<sup>127</sup> prévoyait que "... chaque département...est doté d'un conseil.."

A en croire M. Marc DEBENE, "...; il aurait été peu logique de multiplier les conseils ; l'opinion n'aurait pas compris qu'existent à la fois un conseil régional, trois conseils départementaux, trois conseils municipaux... le choix a donc été de se passer des conseils départementaux.<sup>128</sup>" l'explication donnée par M. DEBENE n'est pas en réalité convaincante car il y a bien des régions moins denses que la région capitale sur les plans démographique et économique dans lesquelles coexistent tous ces susdits types de conseils; qui plus est, les départements dakarois étant plus dynamiques que la plupart des départements de l'intérieur du pays, l'existence de conseils départementaux ici aurait pu participer à renforcer la participation des populations aux tâches administratives.

L'absence de conseils départementaux dans la région de Dakar semble donc s'expliquer par un souci de rationalisation" des choix administratifs"Rationalisation il faut le dire peu judicieuse car le législateur a été obligé de transférer les attributions dévolues

---

<sup>124</sup> Précitée

<sup>125</sup> et dans la future région de Dakar.

<sup>126</sup> Titre III de la loi

<sup>127</sup> Précitée

<sup>128</sup> Dans son article précité, p 633.

aux conseils départementaux des autres régions au conseil régional de la région de Dakar. Ce qui fait que le conseil régional de la presque île est doté d'un statut particulier<sup>129</sup>.

La loi 83 - 48 prévoit un régime exorbitant du droit commun en ce qui concerne les organismes consultatifs de participation : l'article 5 de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 prévoit pour la première fois que "dans la région du Cap - Vert, siège un conseil régional". Au demeurant, comme le remarque M. DEBENE, l'unicité de ce conseil <sup>130</sup> a des conséquences, tant sur l'organisation que sur les attributions du conseil régional ... l'organisation du conseil régional est régie par les articles 6 à 10 de la loi 83 - 48<sup>131</sup> qui reprennent les règles du droit commun<sup>132</sup> en les adaptant au particularisme géographique et institutionnel du Cap - Vert"<sup>133</sup> Le conseil est à l'image des autres conseils régionaux composé de représentants élus des communes et des communautés rurales ainsi que les représentants des groupements à caractère économique et social désignés par arrêté du ministre de l'intérieur sur la proposition des organismes les plus représentatifs<sup>134</sup>.

Contrairement aux conseils des autres régions pour lesquels les représentants des communes et des communautés rurales sont élus indirectement par les conseils départementaux, la désignation est ici directe. Les représentants sont élus respectivement, par les conseillers municipaux et les conseillers ruraux élus au suffrage universel et en leur sein.

Avec le silence de la loi 83 - 48 en ce qui concerne les règles de

---

<sup>129</sup> Pour tout ce qui concerne le conseil régional de Dakar, cf Marc Débéne, op - cit, pp 639 - 642. Dans cette partie de son article, l'auteur étudie de manière très approfondie ledit conseil régional. En conséquence, il faudrait simplement insister sur les particularités du conseil régional dakarois.

<sup>130</sup> M. Débéne, op - cit, p 639

<sup>131</sup> Précitée

<sup>132</sup> Loi 72 - 27 du 26 mai 1972 précitée

<sup>133</sup> MARC DEBENE, op. cit., p 639

<sup>134</sup> article 6 de la 83 - 48.

fonctionnement du conseil régional de Dakar, celui-ci fonctionnera tout logiquement conformément aux règles du droit commun<sup>135</sup>. Et l'on peut douter de la nécessité d'un décret qui viendrait "préciser et lever les incertitudes"<sup>136</sup>.

Par ailleurs, il semble que des particularités du conseil régional sont remarquables à l'examen des attributions qui lui sont conférées. Ainsi, l'article 11 de la loi 83 - 48 constitue une innovation de taille en ce qu'il attribue au conseil régional dakarois des prérogatives en matière financière. A cet égard, le conseil fixe chaque année, à sa session de janvier le taux de la taxe rurale<sup>137</sup> applicable au cours de l'année fiscale suivante dans les communautés rurales de la région<sup>138</sup>. Cette compétence, il faut le souligner, est du ressort du conseil départemental<sup>139</sup>, et c'est simplement par suite de l'inexistence de celui - ci que cette compétence est dévolue au conseil régional.

Autre prérogative du conseil régional en matière financière, il répartit au cours de cette session (susdite) le fonds de concours alloué aux collectivités locales de la région.

En outre, il répartit entre les communes et les communautés rurales de la région, les ressources du fonds de solidarité intercommunautaire<sup>140</sup> (cf infra).

Cette configuration spéciale des structures de l'administration d'Etat dakaroise a eu pour corollaire des spécificités réelles en ce qui regarde les attributions des chefs des unités

---

<sup>135</sup> Loi 72 - 27 du 26 mai 1972.

<sup>136</sup> Cf MARC DEBENE, op. cit., p 640.

<sup>137</sup> La taxe rurale est un impôt local dû par les contribuables résidant dans les communautés rurales. Son produit est affecté pour les 2/3 aux communautés rurales et pour le tiers au fonds de solidarité pour le développement des communautés rurales. Son taux doit être fixé dans la limite d'un minimum de 500 F et d'un maximum de 1000 F par habitant. Source : M. Débene, op - cit, p 641.

<sup>138</sup> al 1 de l'article 11 de la loi 83 - 48.

<sup>139</sup> Loi 72 - 27, article 39

<sup>140</sup> alinéa 2 de l'article 11 de la loi 83 - 48.

administratives dakaroises.

**Paragraphe deuxième : Les spécificités " résiduelles" au niveau des attributions des chefs des unités administratives dakaroises.**

L'objectif majeur de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la région du Cap - Vert est d'unifier et d'uniformiser le régime juridique de la politique de déconcentration administrative<sup>141</sup>. Ce faisant, il y a en ce qui concerne les attributions des chefs des unités administrative une application de tous les textes de droit commun<sup>142</sup> dans la région de Dakar. Autrement dit, les chefs des circonscriptions administratives dakaroises ont mutatis mutandis le même statut et les mêmes attributions que les chefs des circonscriptions administratives des autres régions du Sénégal.

Cependant, plusieurs facteurs inhérents à la "région capitale" sont à l'origine de la résurgence de spécificités juridiques au niveau des attributions des chefs des unités administrations dakaroises. A l'analyse, au moins deux facteurs peuvent expliquer les dérogations au droit commun qu'on peut constater encore au niveau des pouvoirs accordés aux administrateurs des circonscriptions territoriales d'Etat dakaroises :

- D'abord facteur déterminant, la région de Dakar, en tant que "région - capitale", est le siège de toutes les autorités politiques et administratives nationales. Par voie de conséquence, les autorités centrales ont tendance à assurer leur mainmise sur la capitale, la raison invoquée étant souvent l'ordre public et la sécurité.

- Ensuite , facteur non négligeable, il y a la "non création" des

---

<sup>141</sup> et de la politique de décentralisation administrative (cf infra 2e partie)

<sup>142</sup> Notamment loi 72 -02 du 1e du février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale (précitée) et surtout décret n°72 - 636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villag (JO N°4230 du 17 juin 1972, pp 965 - 969).

arrondissements<sup>143</sup> dans la région de Dakar et par voie de corollaire l'inexistence des administrateurs que sont les sous-préfets.

Il faut d'emblée faire une remarque qui nous paraît capitale : la loi 83 - 48 n'abroge pas (tout au moins expressément) le décret 72 - 895<sup>144</sup>, texte qui déroge à celui de droit commun (D. 72 - 636 précité) même si l'on sait par ailleurs que la plupart des prérogatives exorbitantes du droit commun conférées aux chefs des circonscriptions dakaroises, en l'occurrence le gouverneur, ne sont plus en vigueur. C'est dire simplement que l'absence d'acte de décès juridique du décret 72 - 895 prouve juridiquement qu'il est toujours en vigueur et qu'à contrario le décret n°72 - 636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village ne s'applique pas intégralement à la région de Dakar.

A preuve, une lecture "impressionniste" des textes et une analyse de la réalité pratique nous permettent de voir que le gouverneur de Dakar devient une autorité administrative qui s'efface devant les autorités administratives centrales<sup>145</sup>. Ainsi, le gouverneur de Dakar est responsable du maintien et du rétablissement de l'ordre dans la région. A cet égard cette mission est accompagnée du droit de requérir les forces armées prévu à l'article 10 du décret 72 - 636 du 29 mai 1972. Mais ce droit, comme le remarque M. DEBENE<sup>146</sup>,

---

<sup>143</sup> au sens de la loi 72 - 02, c'est à dire en tant que circonscription administrative territoriale d'Etat, troisième niveau de la hiérarchie administrative territoriale sénégalaise.

<sup>144</sup> Décret n°72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la région du Cap - Vert (JO n°4246 du 2 septembre 1972, pp 1442 - 1445). En effet, l'avant dernier article de la loi 83 - 48 dispose " sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, et notamment, la loi n°72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal du Cap Vert et la loi n°72 - 89 du 24 novembre 1972 relative au sectionnement électoral de la commune de Dakar"

<sup>145</sup> Remarque extra - juridique : dans la réalité socio - administrative, il est bien plus prestigieux d'être gouverneur dans les autres régions qu'à Dakar. En effet, dans les autres régions, le gouverneur y est l'autorité administrative supérieure - Prosaïquement, il y est le "président de la République tandis qu'à Dakar, l'anonymat dans lequel le plonge les personnalités gouvernementales et autres hauts fonctionnaires ont amené certains gouverneurs à revendiquer un bon rang dans le protocole.

<sup>146</sup> M. Débene, op. cit, p 639.

peut dans la région de Dakar, où le maintien de l'ordre est bien une affaire nationale, être retiré par le ministre de l'intérieur qui, en cas de nécessité, peut se substituer au gouverneur.

Autre spécificité du statut du gouverneur de la région de Dakar qui apparaît à la lecture de l'article 2 du décret 72 - 636<sup>147</sup> : Ledit article prévoit que "le gouverneur a sous son autorité les préfets, sous-préfets.." Le gouverneur de Dakar - cela va de soi n'a pas sous son autorité de sous - préfet pour la simple raison qu'il y en a pas dans la presqu'île.

Cette dernière remarque est valable pour les préfets dakarois qui, même s'ils sont devenus des préfets de département, voient leur statut sujet à quelques particularités juridiques. Ainsi, contrairement à ce que prévoit l'article 14 du décret 72 - 636<sup>148</sup>, les préfets dakarois n'ont pas sous leur autorité de sous-préfets pour la raison susdite ; en outre, les préfets dakarois par dérogation à l'article 18 du décret 72 - 636 n'exercent pas les fonctions de commissaire du gouvernement auprès du conseil départemental parce qu'il n'y a pas de conseil départemental ; de même, ils ne président pas les travaux du comité départemental de développement car les départements dakarois ne connaissent pas ce type d'organisme consultatif de gestion (cf supra, section deuxième du chapitre 1er).

En ce qui concerne les attributions des préfets dakarois à l'égard des communautés rurales, il y a lieu de distinguer deux cas : celui des départements de Dakar et de Pikine d'une part et celui du département de Rufisque d'autre part.

En effet, les préfets des départements de Dakar et de Pikine n'ont pas d'attributions à l'égard des communautés rurales<sup>149</sup> parce qu'il n'y en a pas dans ces deux départements. En revanche, le

---

<sup>147</sup> "le préfet a sous son autorité les sous - préfets"...

<sup>148</sup> Le préfet "exerce les fonctions de commissaire du gouvernement auprès du conseil départemental ; il préside les travaux du comité départemental de développement..."

<sup>149</sup> Depuis la loi 83 - 48 et notamment le décret 83 - 1130 du 2 octobre 1983, portant création des communautés rurales dans la région du Cap - Vert (JO n°4975 du 12 novembre 1983, pp 951 - 952).

préfet du département de Rufisque à la compétence de principe en matière de tutelle sur les communautés rurales. L'on sait que dans ce domaine, la compétence de principe est exercée dans les autres régions par les sous - préfets<sup>150</sup>. A cet égard, le préfet du département de Rufisque apparaît comme un "super préfet" comparé aux préfets des deux autres départements dakarois.

L'analyse des attributions des chefs des unités dakaroises montre des spécificités sur lesquelles la loi 83 - 48 demeure pour l'essentiel silencieuse. Par suite, ces spécificités ne peuvent être perçues que par une opération intellectuelle consistant à confronter les textes existants<sup>151</sup> et la pratique. L'on peut nous objecter que ce sont des particularités qui vont de soi parce que logiques<sup>152</sup>; Mais il faut souhaiter l'intervention de textes au moins réglementaires pour préciser les attributions des chefs des circonscriptions administratives dakaroises<sup>153</sup>.

#### Conclusion du deuxième chapitre

L'année 1983 constitue un tournant décisif dans l'évolution de la politique de déconcentration administrative dans la région de Dakar. En effet c'est l'année d'intervention de la "grande loi" 83 - 48 du 18 février 1983 qui soumet les structures de l'Administration d'Etat territoriale dakaroise aux textes de droit commun qui régissent l'ensemble administratif national. Mais cette soumission de DAKAR au droit administratif commun connaît des limites qu'explique aisément le contexte de la capitale.

#### Conclusion de la première partie.

Même si elle est fluctuante, la politique de déconcentration administrative territoriale mise en oeuvre depuis 1960 dans la

<sup>150</sup> article 31 du décret 72 - 636 ( précité).

<sup>151</sup> Il s'agit notamment des textes de droit commun.

<sup>152</sup> on l'a vu un peu plus haut, l'application des textes de droit commun qui régissent l'organisation administrative notionale à Dakar connaît nécessairement des limites qu'expliquent les spécificités factuelles inhérentes à la "région - capitale".

<sup>153</sup> D'ailleurs, c'est aussi l'opinion de M. Débéne dans son article cité (p 639) mais seulement en ce qui concerne la "fonction gubernatoriale" dans la région de Dakar.

région - capitale semble relativement cohérente. La prudence politique a guidé l'ensemble des réformes qu'ont connues les structures déconcentrées de la presqu'île.

Au début des indépendances<sup>154</sup>, l'option des pouvoirs publics pour la centralisation et la concentration des pouvoirs dans la région du Cap - Vert était sans ambiguïté. A cet effet, il n'a été institué ( de 1960 à 1983) qu'une seule unité administrative à savoir la région administrée par un gouverneur aux prérogatives extrêmement importantes ; gouverneur hiérarchiquement soumis à l'autorité centrale (en fait le président de la république).

A partir de 1983, par suite de la stabilisation des institutions politiques et administratives, les pouvoirs publics ne croient plus "dangereux" d'organiser la région de Dakar selon le modèle administratif national. Voilà le véritable motif<sup>155</sup> de la loi 83 - 48. C'est ainsi qu'apparaissent les départements et leurs administrateurs (les préfets)<sup>156</sup>. Cependant, exception au droit commun : il n'y pas d'arrondissement. Mais exception négligeable si l'on sait que le projet de régionalisation prévoit la suppression des arrondissements<sup>157</sup>. C'est dire qu'il n'y aura jamais d'arrondissements en tant que circonscription déconcentrée dans la presqu'île du Cap- Vert.

Autre exception à l'application du droit commun à la région de Dakar, la quasi - inexistence des organismes consultatifs de participation et de gestion qu'on rencontre dans les autres régions. Là aussi, il faut le souligner, cette exception aux

---

<sup>154</sup> Pour étudier l'organisation administrative de Dakar et sa région, il faut prendre pour point de départ l'année 1964 car c'est l'année de la grande loi du 19 janvier 1964 qui soumet Dakar et sa région au régime administratif exorbitant du droit commun. D'ailleurs cette remarque peut être valable pour l'organisation administrative du Sénégal dans son ensemble si l'on sait que le décret n°64 - 282 du 3 avril 1964 relatif à l'organisation administrative de la République (précité) - pris par suite de l'arrêt de la cour suprême du 13 juillet 1963 qui avait décidé que l'organisation administrative relève du règlement - est le point de départ juridique de l'organisation administrative Sénégalaise.

<sup>155</sup> Même s'il n'apparaît pas dans l'exposé des motifs de la loi 83 - 48.

<sup>156</sup> Loi 83 - 48 et décret 83 - 1128 du 29 octobre 1983 précités.

<sup>157</sup> Au sens de la loi 72 - 02 du 1er février 1972 (titre IV)

principes de l'organisation administrative n'est pas une atteinte si l'on sait que "l'objectif visé par l'institution de ces conseils n'a pas été atteint. La complexité du mode de désignation de leurs membres qui de ce fait ne sont pas véritablement représentatifs, et leurs attributions pratiquement symboliques ou protocolaires, ont détourné d'eux les populations<sup>158</sup>". D'ailleurs, le projet de régionalisation prévoit leur suppression pure et simple.

Une des dernières particularités du régime juridique de la déconcentration administrative dans la région de Dakar concerne les spécificités remarquables au niveau des attributions des chefs des circonscriptions administratives dakaroises. Ces particularités du statut des administrateurs dakarois seront "anéanties" par l'évolution des institutions administratives dakaroises du pôle déconcentration vers le pôle décentralisation<sup>159</sup>.

Laquelle évolution suggère une analyse de la politique de la décentralisation mise en oeuvre dans la région capitale depuis 1960.

---

<sup>158</sup> J.M NZOUANKEU - fascicule ronéoté, op. cit., p 123.

<sup>159</sup> D'ailleurs cette évolution des institutions administratives du pôle déconcentration vers le pôle décentralisation est constatable sur l'ensemble du territoire national. Le progrès des libertés locales est réel, au Sénégal même s'il est lent (cf infra 2<sup>e</sup> partie).

DEUXIEME PARTIE : LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DE DECENTRALISATION  
ADMINISTRATIVE TERRITORIALE ADAPTEE A LA "REGION CAPITALE"

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Deuxième partie : La recherche d'une politique de décentralisation administrative adaptée à la région - capitale.

Il sera ici aussi question de la genèse du statut de l'Administration locale<sup>160</sup> dakaroise depuis 1960 à nos jours.

C'est assurément "dans une perspective historique qu'il faut décrire les structures territoriales... des Administrations décentralisées au Sénégal"<sup>161</sup>

A en croire Marc Débene<sup>162</sup>, le statut de Dakar et de la presqu'île du Cap - Vert a été modifié cinq fois depuis l'indépendance<sup>163</sup>. Cette affirmation il faut le souligner, ne rend pas compte de manière approfondie de l'évolution du statut de Dakar en tant que collectivité décentralisée<sup>164</sup>. En effet, par delà les cinq modifications, le statut de Dakar en tant que collectivité décentralisée n'a connu fondamentalement que deux avatars<sup>165</sup>.

- un statut spécial dérogoratoire au droit commun qui dure de 1964 (loi 64 - 02 du 19 janvier 1964) à 1983.

- un statut de droit commun à partir de 1983 (loi 83 - 48 du 18 février 1983).

On le revoit donc, 1983 constitue incontestablement la date repère dans l'évolution du statut de Dakar et sa région.

En conséquence, cette date constituera dans cette deuxième partie aussi la charnière des deux chapitres :

Chapitre premier : Le régime spécial des structures de

<sup>160</sup> Par Administration locale, il faut entendre Administration décentralisée par opposition à l'Administration d'Etat qui est synonyme d'Administration centralisée. Ces concepts sont de Charles Eisenman - cf son ouvrage précité.

<sup>161</sup> cf. J. M. NZOUANKEU, op. cit., p 66.

<sup>162</sup> M. DEBENE, op.cit., p 627

<sup>163</sup> Dans le même temps, note l'auteur, le statut de Paris n'a été modifié qu'à trois reprises.

<sup>164</sup> Et Même en tant que circonscription déconcentrée.

<sup>165</sup> Mis à part la période qui va de 1960 à 1964 pendant laquelle la politique de décentralisation administrative était soumise au droit commun. (*partiellement*).

l'Administration locale dakaroise avant 1983.

Chapitre deuxième : le retour des structures de l'Administration locale dakaroise sous le régime droit commun.

Chapitre premier : Le régime spécial des structures de l'Administration locale dakaroise.

La tradition d'autonomie municipale des quatre communes qui est le corollaire de la citoyenneté française des originaires sera consacrée par la loi BLAISE DIAGNE de 1916<sup>166</sup>. Mais la commune de DAKAR<sup>167</sup>, à l'instar des trois autres ne sera de plein exercice qu'à partir du décret français du 3 janvier 1946 qui a rendu la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation communale applicable au Sénégal. A partir de 1946, Dakar comme le note M. DIAÏTE<sup>168</sup> bénéficie du même régime libéral que les autres communes sénégalaises avec un conseil municipal élu au suffrage universel et un maire et des adjoints élus par le conseil municipal qui assuraient son administration juridiquement parlant ; la commune de Dakar était donc une commune de droit commun.

C'est fondamentalement à partir de 1964 que la loi 64-02 du 19 janvier 1964<sup>169</sup> dotera DAKAR d'un statut exorbitant de droit commun. Cette loi d'après son exposé des motifs avait pour objectifs : d'assainir les finances des collectivités communales et d'atténuer l'excessive politisation de la gestion municipale dans le Cap - Vert<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Cf MOMAR COUMBA DIOP et MAMADOU DIOUF "Sénégal: enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale" Centre d'études d'Afrique noire. 1990. p 13.

<sup>167</sup> La ville de Dakar fut érigée en commune depuis 1887.

<sup>168</sup> M.I.DIAÏTE. op.cit., p35.

<sup>169</sup> Supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de la commune de Dakar, (JO n° 3656 du 19 janvier 1964, pp 98.101).

<sup>170</sup> cf exposé des motifs de la loi 64-02 du 19 janvier 1964.

Ce régime exorbitant du droit commun sera en vigueur jusqu'en 1983<sup>171</sup>.

Ainsi de 1964 à 1983, le territoire de la commune de Dakar se confond avec celui de la région du Cap - Vert (section première) ; d'autre part, la "commune - capitale" est soumise à une tutelle négatrice de la décentralisation (section deuxième).

**Section première** : La confusion territoriale de la commune de Dakar et de la région du Cap - Vert.

La principale originalité de DAKAR pendant cette première période est incontestablement son statut de "commune - région". En effet, il y a une seule unité décentralisée dans la région du Cap - Vert qui couvre le territoire de la région : c'est la commune de Dakar<sup>172</sup>. La conséquence immédiate de ce régime est la remise en cause même de l'autonomie communale (paragraphe premier).

De même, comme le souligne M. BOCKEL "au delà de sa double face communale et régionale, Dakar est un ensemble que symbolise l'unité de direction par le gouverneur" de la région du Cap - Vert. De la sorte le gouverneur<sup>173</sup>, outre qu'il exerce les fonctions à lui dévolues en tant que chef de la circonscription régionale, il est aussi l'administrateur de la commune<sup>174</sup> (paragraphe deuxième).

**Paragraphe premier** : La remise en cause de l'autonomie communale. Au regard des principes classiques de la décentralisation communale, l'on peut se demander s'il y avait bien une commune entre 1964 et 1983 dans la région du Cap - Vert. L'interrogation est légitime si l'on sait que la collectivité qu'on a appelée la commune de Dakar pendant cette période avait certes un conseil municipal mais un conseil aux attributions protocolaires et

<sup>171</sup> Loi 83-48 du 18 février 1983 précitée.

<sup>172</sup> cf loi 64-02 précitée mais aussi et surtout loi 72-26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar (Jo n°4224 du 13 mai 1972, pp763-767).

<sup>173</sup> op. cit., p 314

<sup>174</sup> Et ce jusqu'en 1979 (loi 79 - 58 du 25 juin 1979 modifiant la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar (JO n° 4712 du 7 juillet 1979, pp 715 - 716).

symboliques (A). De même la "commune - région" était dépourvue de maire et était administrée par le gouverneur de la région du Cap - Vert (B)<sup>175</sup>.

#### A - Un conseil municipal aux attributions symboliques.

Selon une conception classique libérale, le conseil municipal, organe délibérant de l'institution communale, régle par ses délibérations les affaires de la commune.

Ce principe admis depuis la loi française de 1834 a été consacré par le code de l'Administration communale sénégalais<sup>176</sup> en son article 44.

La loi 72 - 26 du 19 avril 1972<sup>177</sup> fixant le régime municipal de Dakar prévoit un régime dérogatoire à ce principe du droit commun municipal dans la commune de Dakar. En effet si par son organisation et son fonctionnement l'organe délibérant de la municipalité dakaroise ressemble à ceux des autres communes<sup>178</sup>, "c'est par la réduction de ses pouvoirs que le conseil municipal de la commune de Dakar se singularise par rapport aux conseils municipaux des communes de droit commun<sup>179</sup>".

L'article 44 du CAC ne s'applique pas à Dakar. Le conseil municipal a une compétence d'attribution bien délimitée ; il ne peut délibérer que sur les objets limitativement énumérés en douze chefs

<sup>175</sup> La commune de Dakar est ainsi la première commune à statut spécial dont le principe a été même posé en 1966 par l'article 2 du code de l'administration communale. Par suite, la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 relative au statut de Dakar qui réaménagera les grandes lignes de la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 est une mise en oeuvre d'un statut dérogatoire prévu par le CAC.

<sup>176</sup> Loi n°66 - 64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale (JO n° 3832 du 30 juin 1966, p 773 - 795).

<sup>177</sup> Déjà la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar prévoyait ce régime exorbitant du droit commun.

<sup>178</sup> En effet, depuis 1972, le conseil municipal de Dakar à l'instar de tous les conseils municipaux est composé des membres élus au suffrage universel pour cinq ans par la population et des membres représentant les groupements à caractère économique ou social. Ces derniers représentent le quart de l'ensemble des conseils municipaux. Sur la composition des conseil municipaux cf. J.M. NZOUANKEU "Aspects récents de réforme de l'administration territoriale et élections municipales et rurales de 1984 au Sénégal " RÏPAS n° 12 - 13 janvier juin 1985, pp 5 - 204.

<sup>179</sup> IBOU DIAITE, op.cit., p 35.

de compétence dans l'article 19 de la loi 72 - 26 : il s'agit des opérations budgétaires ; des modalités de l'imposition municipale ; des emprunts ; de la création, la suppression et du mode de gestion des services publics communaux et des propriétés communales ; de certaines opérations patrimoniales, de l'acceptation ou du refus des dons et legs ; de la dénomination des rues et places. Et l'article 21 de la loi de prévoir que "le conseil ne peut s'occuper, sous peine de nullité de sa délibération, que des matières entrant dans ses attributions". A titre de comparaison, l'article 47 du CAC attribue vingt six chefs de compétence aux conseils municipaux des communes de droit commun.

De toutes les matières réservées au conseil municipal de Dakar, le budget et les actes y relatifs sont incontestablement les plus importants mais il faut préciser en ce qui les concerne que c'est le gouverneur qui prépare le budget (cf infra), le conseil ne faisant en réalité que l'entériner.

De même en vertu, de l'article 20 de la loi 72 - 26, les délibérations prises sur les matières qui ressortissent de la compétence du conseil ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle<sup>180</sup>. C'est là, la mise en oeuvre du principe du contrôle a priori qui transfère le véritable pouvoir de décision à l'autorité de tutelle.

Le conseil municipal dakarois apparaît pendant cette période comme "une chambre d'enregistrement" des décisions du gouverneur de la région du Cap - Vert, véritable exécutif local. La seule véritable compétence du conseil semble plutôt être celle que lui réserve l'article 24 de la loi 72 - 26. L'article prévoit que le gouverneur doit prendre l'avis du conseil sur des objets d'une importance non négligeable<sup>181</sup>. Mais il ne s'agit que d'avis, donc sans force contraignante sur l'autorité gubernatoriale.

---

<sup>180</sup> l'on a l'habitude de dire que le régime spécial de Dakar s'inspirait de celui de Paris. En tout cas, il est à noter que la comparaison de ce régime des délibérations avec celui parisien avant 1961 et celui du 30 janvier 1971, la plupart des délibérations du conseil municipal de Paris étaient exécutoires de plein droit.

<sup>181</sup> ces objets sont énumérés à l'article 24 de la loi 72-26.

De même, le conseil peut émettre des vœux sur toutes, les questions ayant un intérêt local. Mais même ces simples vœux connaissent une limite : pas de vœux politiques.

Dans ce même ordre d'idées, le contrôle exercé par le conseil municipal sur la gestion du gouverneur sous forme de questions écrites ou orales est négligeable pour ainsi dire. Ce contrôle rappelle d'ailleurs drôlement le contrôle parlementaire formel contemporain sur l'action gouvernementale.

Il apparaît ainsi que l'Assemblée délibérante de la capitale n'a que des attributions qu'on pourrait qualifier avec un peu d'exagération - il est vrai - de symboliques.

La question qui surgit tout naturellement : a-t-on entre 1964 et 1983 à DAKAR une commune avec l'absence d'un véritable conseil municipal qui régle par ses délibérations les affaires communales, si tout est même qu'il y a des affaires locales. La réponse - si on la veut simple - doit être négative. On ne pouvait pas parler véritablement de commune de Dakar, d'autant plus qu'il n'y avait même pas de maire.

**B - La commune de Dakar, une commune sans maire.**

Le maire dans la tradition municipale universelle<sup>183</sup> est administrateur d'une zone urbaine ou rurale appelée commune, ville, arrondissement, etc...

Ainsi, la plupart des communes ont à leur tête un maire. Selon une conception classique, les organes de la municipalité sont l'organe délibérant : le conseil municipal et l'exécutif municipal à savoir le maire.

Pourtant la commune de Dakar - contrairement aux autres communes de droit commun mais à l'instar des autres communes chefs - lieux de

<sup>182</sup> l'interdiction au conseil municipal de formuler des vœux politiques figurait dans la vieille loi municipale française, elle a été supprimée par la loi française du 2 mars 1982 relative aux droits des communes, des départements et des régions. Le cac contient encore cette disposition "ridicule".

<sup>183</sup> quand on parle du maire, on dépasse la tradition française voire la tradition européenne. Sous des appellations diverses, on retrouve ce personnage - on doit dire cette personnalité - dans la plupart des Etats.

région - n'a pas de maire élu. A la place de celui - ci, il y a un président du conseil municipal aux attributions tout aussi symboliques et protocolaires que celles du conseil municipal<sup>184</sup>. Il convient de souligner que c'est la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar qui a supprimé la fonction de maire dans les anciennes communes de Rufisque et de Dakar<sup>185</sup>. A la place de ces anciens maires en tant qu'exécutifs locaux, il y a en réalité le gouverneur de la région du Cap - Vert et non le président du conseil municipal. Celui - ci il faut le dire n'est pas le remplaçant du maire. D'ailleurs à la différence du CAC qui prévoit le statut de maire dans un titre IV (Des maires et adjoints) la loi 64 - 02 traite pourtant du gouverneur de la région du Cap - Vert dans son titre III. Par suite, il faut se référer au chapitre II<sup>186</sup> pour connaître le statut du président du conseil municipal qui n'a pas de prérogatives à proprement parler.

Le président du conseil municipal conserve la présidence du conseil. Aussi, le convoque t-il en session ordinaire ou extraordinaire (article 11) ; s'il refuse ou néglige de réunir le conseil, le gouverneur le fait à sa place (art. 13). De même, le président du conseil municipal assure la police de l'assemblée. Par ailleurs, il est officier de l'état civil mais il n'exerce ces fonctions que dans la première circonscription<sup>187</sup>.

<sup>184</sup> A titre de comparaison, même si le régime de Dakar se rapprochait de celui de Paris, celui-ci avait au moins des "maires" nommés par le pouvoir central et placés à la tête de l'un des 20 arrondissements qui composent la ville de Paris. Dakar a connu ces maires d'arrondissements de 1961 à 1964.

<sup>185</sup> Par la loi 61-01 du 14 janvier 1961, il n'y avait même plus de maire à Gorée.

<sup>186</sup> Fonctionnement du conseil municipal.

<sup>187</sup> La comparaison de ces attributions <sup>avec celles</sup> du président du conseil de Paris serait heureuse car celles-ci et celles-là sont similaires. L'on pourrait - en forçant il est vrai un peu la comparaison - emprunter une formule du droit constitutionnel: le président du conseil municipal n'était là que pour inaugurer les chrysanthèmes. Pourtant la loi 79-30 du 24 janvier 1979 (JO n° 4685 du 2 février 1979, pp 113-114) prétendait curieusement combler un vide juridique introduit l'honorariat afin de reconnaître les services rendus par un président du conseil municipal qui cesse ses fonctions après les avoir exercées pendant 10 ans au moins. Au passage, le premier point de la loi fixe désormais les délais de convocation du conseil municipal à 7 jours au moins avant la réunion de l'assemblée en session ordinaires (initialement 3 jours) et de 30 jours pour les sessions extraordinaires (initialement 5 jours). Ce point qui modifie l'article 12 de la loi 72-26 atténue la vigueur des délais qui étaient trop courts en instituant des

Dans une commune dépourvue de maire avec un conseil municipal aux attributions "symboliques", l'on se croirait face à un vide juridique. En effet qui administre la commune si ce ne sont pas les organes de la commune ? Aussi surprenant que cela puisse paraître aujourd'hui, c'est le gouverneur de la région qui était l'administrateur de la commune de Dakar.

**Paragraphe deuxième : Le gouverneur de la région du Cap - Vert, administrateur de la commune de Dakar.**

Dans son immense tâche d'administration de la "commune - région", le gouverneur de la région du Cap - Vert est - il est vrai - l'administrateur principal de la commune (A) mais il est assisté et parfois même supplé par ses collaborateurs (B).

A - Le gouverneur de la région du Cap - Vert, administrateur principal de la commune de Dakar.

Les deux titres III des lois 64 - 02 et 72 - 26 traitent du statut du gouverneur de la région du Cap - Vert en tant qu'administrateur de la commune de Dakar. Les articles 33 et 34 de la loi 72 - 26 qui reprennent pour l'essentiel le texte de 1964 prévoient que le gouverneur de la région du Cap - Vert exerce l'ensemble des attributions conférées aux maires par les lois et règlements en vigueur, à l'exception de celles du président du conseil municipal. Et l'article 34 de faire une précision qui est une innovation<sup>188</sup> par rapport au texte de 1964 : le gouverneur est seul chargé de l'administration de la commune.

Ainsi qu'il a été dit, le statut administratif de Dakar s'inspire

---

délais plus raisonnables.

<sup>188</sup> M.NZOUANKEU note deux autres innovations qu'il estime principales : 1°) la composition du conseil municipal qui comprend désormais cent membres répartis en deux catégories : 75 élus au suffrage universel et 25 représentants des groupements à caractère économique ou social. 2°) La loi limite désormais à 7 le nombre de commission d'études qu'il peut constituer. En outre, les présidents de ces commissions ne peuvent plus être choisis parmi les présidents et vice - présidents du conseil municipal. Cf. JM. NZOUANKEU, fascicule op - cit p 103.

du régime de Paris avant 1975<sup>189</sup>. Pourtant à l'analyse, l'on se rend compte que le régime exorbitant du droit commun de DAKAR présente - en ce qui concerne le gouverneur, en tant qu'administrateur municipal de la capitale - Une originalité majeure. En effet, Paris à l'égal de Dakar n'avait pas d'exécutif municipal élu. Par suite, les fonctions du maire, en tant qu'agent de la commune, étaient confiées au préfet de police qui exerçait les attributions de police du maire et au préfet de Paris qui s'occupait des autres tâches administratives normalement dévolues au maire<sup>190</sup>.

Le gouverneur de la région du Cap - Vert cumule en sa personne les attributions réparties dans la commune de Paris entre le préfet de Police et le préfet de Paris. C'est ce qui nous avait fait dire en partie (cf supra) que le gouverneur de la région du Cap - Vert était un "super gouverneur" (avant 1979).

Le gouverneur comme le fait le maire dans les communes de droit commun prépare et exécute les délibérations du conseil municipal de Dakar. C'est ainsi qu'il élabore le projet de budget, le propose et ordonnance les dépenses<sup>191</sup>. En vertu de l'article 35 de la loi 72 - 26, le gouverneur prend les décisions utiles à l'administration de la commune; dirige les travaux communaux; veille à l'exécution des programmes de développement financés par la commune ou réalisés avec sa participation; passe des contrats autorisés par le conseil municipal; représente la commune en justice soit en demandant, soit en défendant.

Le gouverneur est aussi responsable de la police municipale. Il est

---

<sup>189</sup> IBOU - DIAITE, op. cit., p 27

<sup>190</sup> Ibidem, p27; sur l'ancien statut de Paris, cf J. LEGARET, "le statut de Paris", LGDJ, 1956, T. II, p 17 et S.

<sup>191</sup> Notons que les maires des communes de droit commun préparaient le projet de budget à cette époque mais n'ordonnaient pas les dépenses; ils n'auront cette prérogative qu'à partir de la loi du 8 octobre 1990 (cf infra chapitre 2c).

responsable de la gestion du patrimoine de la commune<sup>192</sup>. A l'exception des fonctions d'officier d'état civil confiées au président du conseil municipal dans la première circonscription<sup>193</sup> le gouverneur exerce les attributions conférées aux maires en tant qu'agents de l'Etat<sup>194</sup>. (cf article 85 du code de l'administration communale). Dans ce cadre, il est aussi responsable de la mise en oeuvre dans sa commune de la politique de développement économique et sociale définie par le gouvernement (article 82 du code de l'administration communale).

Il apparaît ainsi que le Gouverneur de la région du Cap-Vert est aussi un "super-maire"<sup>195</sup> à qui il ne manque que la légitimité populaire que confère le suffrage universel. Avec des prérogatives nombreuses et variées, le Gouverneur du Cap-Vert est nécessairement assisté par des collaborateurs.

#### **B: LES COLLABORATEURS DU GOUVERNEUR DANS L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DE LA CAPITALE**

Sous l'empire de la loi 64-02, le Gouverneur de la région du Cap-Vert a eu les délégués du Gouverneur comme "assistants" dans sa fonction d'administration de la commune.

C'est ainsi que l'article 36<sup>196</sup> prévoit que dans chacun des arrondissements, le délégué du Gouverneur est chargé des fonctions d'officier d'état civil qu'il peut déléguer à son adjoint. L'article 36 in fine ajoute que le délégué du Gouverneur et son adjoint sont en outre chargés de l'exécution des tâches administratives que leur confie le Gouverneur.

---

<sup>192</sup> En plus des attributions que lui accorde la loi 72 - 26, le gouverneur du Cap - Vert tient bien des prérogatives du code de l'administration communale - Par voie de conséquence, l'on peut même opiner que c'est un "super - maire".

<sup>193</sup> Il faut noter que même si les fonctions, d'officiers de l'état civil échappent au gouverneur, ses collaborateurs qu'étaient les délégués du gouverneur étaient compétents en la matière.

<sup>194</sup> Pour plus de détails, cf IBOU DIAITE, op. cit., p 31

<sup>195</sup> Et ce jusqu'à l'avènement de l'administrateur municipal en 1979 (loi 79-58 précitée).

<sup>196</sup> Titre IV de la loi 64-02 précitée

Ces délégués du Gouverneur qu'on ne retrouvait que dans la "région-capitale" ont disparu avec l'abrogation de la loi 64-02.

Mis à part ces délégués du Gouverneur, le Gouverneur de la région du Cap-Vert était assisté dans ces tâches d'administration de la commune-région par des agents de l'administration centrale dont les principaux sont: son adjoint chargé des affaires administratives et celui chargé du développement, les préfets de circonscriptions urbaines. On ne saurait oublier le Receveur municipal et le secrétaire général de la commune<sup>197</sup>.

Les textes relatifs à Dakar<sup>198</sup> parlent surtout des adjoints du Gouverneur et des préfets de circonscriptions urbaines. En effet, l'article 36 de la loi 72-26 prévoit que "le Gouverneur de la région du Cap-Vert, seul chargé de l'administration, peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à ses adjoints ou aux préfets des circonscriptions urbaines"<sup>199</sup>

En ce qui concerne les adjoints du Gouverneur, outre les pouvoirs qu'ils exercent sur délégations de pouvoir ou de signature, ils peuvent être appelés à suppléer le Gouverneur en cas d'absence ou d'empêchement. Dans ces cas, il est suppléé par l'adjoint chargé des affaires administratives, et à défaut de celui-ci par l'adjoint chargé du développement (article 37 de la loi 72-26).

Pour ce qui est des préfets de circonscription, une combinaison des dispositions de la loi 72-26 et celles du décret 72-895<sup>200</sup> s'avère nécessaire pour comprendre la portée de leurs prérogatives dans l'administration municipale. En effet, l'article 39 de la loi 72-26<sup>201</sup> se borne à mentionner que le préfet de la circonscription

---

<sup>197</sup> Celui-ci est un "administrateur civil nommé par décret, en position de détachement qui supporte l'essentiel du poids de l'administration communale". Cf IBOU DIAÏTE, op. cit., p 32.

<sup>198</sup> Notamment la loi 72-26 du 19 avril 1972 portant statut de Dakar, (précitée).

<sup>199</sup> Article 36 du titre III "du Gouverneur de la région du Cap-Vert"

<sup>200</sup> Précité

<sup>201</sup> Titre IV de la loi 72-26

peut recevoir des délégations de signature ou de pouvoir de la part du Gouverneur sur des matières concernant l'Administration locale. C'est le décret 72-895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la Région du Cap-Vert qui traite des pouvoirs des préfets des circonscriptions en ce qui regarde l'administration communale<sup>202</sup>

La circonscription, subdivision de la commune, est administrée par le préfet. Aussi, celui-ci a sous son autorité les fonctionnaires et agents de la commune en service dans la circonscription (article 16 du décret). Il porte son appréciation sur les bulletins de notation des agents de la commune auxquels il peut même infliger les sanctions du premier degré (article 19) du décret.

Le préfet de circonscription a des pouvoirs de police très étendus qui incluent la police municipale (article 21 du décret).

Parlant des collaborateurs du Gouverneur de la région du Cap-Vert en tant qu'administrateur de la commune, l'on peut constater avec Mr DIAITE que "l'administration de la commune de Dakar est exclusivement assurée par des agents nommés par l'Etat et aucun organe élu n'y participe directement"<sup>203</sup>.

Comment peut-on dans ce cadre parler de décentralisation communale à DAKAR? En réalité, Dakar entre 1964 et 1983 n'a pas connu de décentralisation administrative territoriale pour la simple raison que ce sont les autorités centrales ou leurs représentants qui s'occupent même des "détails locaux". De la sorte, l'on ne comprend pas la raison d'être du "Corps municipal". D'après M. NZOUANKEU, il s'agit d'une structure mixte formée pour partie d'un organisme suprême local, le conseil municipal et pour partie d'agents centraux. Par voie de conséquence, l'auteur, en se fondant sur la théorie normativiste de la décentralisation, y voit une structure de semi-décentralisation. Formellement M. NZOUANKEU a raison mais fondamentalement, on peut émettre des réserves sur son point de vue

---

<sup>202</sup> Titre III du décret 72-895 "le préfet".

<sup>203</sup> IBOU DIAITE, op.cit., p 32.

au regard même de la théorie de CHARLES EISENMAN de la décentralisation<sup>204</sup>.

En effet, ce que l'auteur normativiste appelle décentralisation<sup>205</sup> administrative ne correspond point au droit positif sénégalais de la décentralisation. C'est le droit communal commun sénégalais qui se rapprocherait de ce que M. EISENMAN qualifie de semi-décentralisation<sup>206</sup>. Le régime de la semi-décentralisation est ainsi plus avancé que le régime exorbitant du droit commun en vigueur à Dakar de 1964 à 1983, et qui est en réalité une "non décentralisation". On peut donc conclure que c'est par générosité que M. NZOUANKEU qualifie le corps municipal de structure de semi-décentralisation.

En réalité, le "corps municipal" est un "néant juridique". A preuve, seul le solitaire article 4 de la loi 72-26 y fait allusion. Le terme même n'apparaîtra plus dans le reste du texte. Il apparaît ainsi que dans la période qui se situe entre la loi 64-02 du 19 janvier 1964 et la loi 83-48 du 18 février 1983, les pouvoirs publics avaient pour dessein de mettre la capitale sous une surveillance stricte et d'y empêcher, quelque réel mouvement décentralisateur. L'étude du contrôle pesant que l'Etat exerce sur l'administration communale dakaroise ne fait que conforter ses

---

<sup>204</sup> Selon l'article 4 de la loi 72-26 (article inutile soit dit en passant), "le corps municipal de la Commune de Dakar se compose des conseils municipaux, du Gouverneur de la Région du Cap-Vert, de ses adjoints, des préfets des circonscriptions urbaines et de leurs adjoints". Si l'on analyse par exemple les rapports entre les deux éléments constitutifs de l'organe suprême de la semi-décentralisation, il s'agit de rapports d'égalité juridique en vertu desquels les deux autorités exercent à égalité le pouvoir de décision; d'autre part, il s'agit de rapports d'interdépendance absolue. Il n'en est rien pour le "saugrenu" corps municipal dakarois. Ainsi qu'il a été dit, ce sont les agents de l'administration centrale qui pour l'essentiel administrent la Commune de Dakar.

<sup>205</sup> Pour le théoricien de l'école de Vienne, c'est la pluralité et la coexistence d'une série d'organes suprêmes <<circonscriptionnels>> ou <<subdivisionnels>> soumis seulement à un contrôle de légalité qui fait la décentralisation territoriale. Cf Charles Eisenman, op-cit, p 219.

<sup>206</sup> D'après toujours l'auteur normativiste, quand le contrôle de tutelle exercé par l'autorité centrale sur les collectivités locales a, outre un but de faire respecter la légalité un but d'opportunité, il y a entre autorités centrales et autorités locales des pouvoirs non de contrôle mais de consentement; par suite, il y a atteinte au principe de la décentralisation. C'est ce régime subséquent que l'auteur qualifie de semi-décentralisation. A vrai dire, l'analyse approfondie des mécanismes de fonctionnement de la semi-décentralisation tels qu'exposés par M. Eisenman ne permet pas de dire <<scientifiquement>> qu'il y a une semi-décentralisation au Sénégal.

propos.

**SECTION DEUXIEME : UN CONTROLE DE L'ETAT NEGATEUR DE LA DECENTRALISATION**

Une lecture du code de l'administration sénégalaise montre que la tutelle qui s'exerce sur les communes sénégalaises est assez restrictive des libertés locales. La tutelle qui s'exerce sur la collectivité communale dakaroise remet même en cause le principe de libre administration des collectivités locales à Dakar (paragraphe premier).

De même, la présence et le contrôle de l'Etat sont tels à Dakar qu'on y distingue difficilement ce qui est local et ce qui est national (paragraphe deuxième).

**Paragraphe premier:** La tutelle qui s'exerce sur Dakar: une tutelle qui remet en cause le principe de libre administration des collectivités locales.

Même si les collectivités territoriales bénéficient de l'autonomie juridique, l'Etat central a un droit de regard sur leurs activités. L'Etat a le droit de contrôler tout ce qui se passe sur son territoire car comme aiment à le souligner les normativistes, sa compétence s'étend au territoire tout entier<sup>207</sup>.

Ce contrôle de l'Etat sur les collectivités locales est désigné sous le terme peu commode de tutelle<sup>208</sup>. La tutelle a des vertus pédagogiques quand elle ne cherche qu'à assurer l'unité de l'Etat. Mais quand elle est tatillonne et sévère, elle remet en cause le principe de libre administration en ce qu'elle opère le transfert du pouvoir de décision de l'autorité sous tutelle à l'autorité de tutelle. Tel est le régime de la tutelle qui s'exerce sur la

<sup>207</sup> En revanche, la compétence des organes des collectivités territoriales ne s'étend qu'à une circonscription particulière. cf CHARLES EISENMAN, p 218.

<sup>208</sup> Dans son ouvrage précité, M. Eisenman propose de substituer au terme de tutelle celui de pouvoir de contrôle. En France depuis le mouvement décentralisateur qui a commencé en 1982, on préfère parler de contrôle administratif et non de tutelle. D'ailleurs, déjà la Constitution française de 1946 en son article 88 avait substitué au terme de tutelle celui de contrôle administratif repris par l'article 72 de la constitution de 1958.

collectivité communale dakaroise: une tutelle sur les personnes qui est un quasi - contrôle hiérarchique (A); un contrôle sur les actes qui remet en cause le principe de libre administration (B).

A - La tutelle sur les personnes, un quasi contrôle hiérarchique. En vertu des articles 58 et 60 du code de l'administration communale applicables aux conseillers municipaux dakarois<sup>209</sup>, ceux-ci sont déclarés démissionnaires par le ministre de l'intérieur s'ils manquent à trois sessions sans motifs légitimes reconnus par le conseil municipal, ou s'ils refusent sans excuse valable de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois et règlements. A dire vrai, l'on se croirait en présence d'un supérieur hiérarchique sanctionnant ses subordonnés pour absentéisme ou incompétence. L'on semble oublier que le conseiller municipal est issu du suffrage universel. Par suite - quitte à imaginer une autre procédure disciplinaire pour le conseiller municipal - le ministre de l'intérieur, "simple autorité nommée" ne doit pas pouvoir aussi facilement "révoquer" des élus du peuple<sup>210</sup>.

L'on se rendrait compte de l'extrême sévérité de cette tutelle sur les conseillers municipaux si on l'appliquait aux élus que sont les parlementaires.

Pour ce qui concerne les suspensions et la dissolution du conseil municipal de Dakar, il faut se référer aux articles 28 et 29 de la loi 72-26 qui reprennent en les modifiant les articles 63 et 64 du CAC<sup>211</sup>.

A l'instar des conseils municipaux des communes de droit commun, le conseil municipal de la Commune de Dakar peut-être suspendu pour un mois en cas d'urgence par un arrêté motivé du ministre de

---

<sup>209</sup> On rappelle qu'en dépit de son statut exorbitant du droit commun, toutes les dispositions du CAC non contraires aux textes spécifiques à Dakar lui sont applicables.

<sup>210</sup> On le devine, la critique n'est pas seulement valable pour les conseillers municipaux de la capitale.

<sup>211</sup> En fait les articles 28, 29, 30, 31 et 32 de la loi 72-26 reprennent en les modifiant les articles 63, 64, 65, 66, 67 et 68 du CAC.

collectivité communale dakaroise: une tutelle sur les personnes qui est un quasi - contrôle hiérarchique (A); un contrôle sur les actes qui remet en cause le principe de libre administration (B).

**A - La tutelle sur les personnes, un quasi contrôle hiérarchique.**

En vertu des articles 58 et 60 du code de l'administration communale applicables aux conseillers municipaux dakarois<sup>209</sup>, ceux-ci sont déclarés démissionnaires par le ministre de l'intérieur s'ils manquent à trois sessions sans motifs légitimes reconnus par le conseil municipal, ou s'ils refusent sans excuse valable de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois et règlements. A dire vrai, l'on se croirait en présence d'un supérieur hiérarchique sanctionnant ses subordonnés pour absentéisme ou incompétence. L'on semble oublier que le conseiller municipal est issu du suffrage universel. Par suite - quitte à imaginer une autre procédure disciplinaire pour le conseiller municipal - le ministre de l'intérieur, "simple autorité nommée" ne doit pas pouvoir aussi facilement "révoquer" des élus du peuple<sup>210</sup>.

L'on se rendrait compte de l'extrême sévérité de cette tutelle sur les conseillers municipaux si on l'appliquait aux élus que sont les parlementaires.

Pour ce qui concerne les suspensions et la dissolution du conseil municipal de Dakar, il faut se référer aux articles 28 et 29 de la loi 72-26 qui reprennent en les modifiant les articles 63 et 64 du CAC<sup>211</sup>.

A l'instar des conseils municipaux des communes de droit commun, le conseil municipal de la Commune de Dakar peut-être suspendu pour un mois en cas d'urgence par un arrêté motivé du ministre de

---

<sup>209</sup> On rappelle qu'en dépit de son statut exorbitant du droit commun, toutes les dispositions du CAC non contraires aux textes spécifiques à Dakar lui sont applicables.

<sup>210</sup> On le devine, la critique n'est pas seulement valable pour les conseillers municipaux de la capitale.

<sup>211</sup> En fait les articles 28, 29, 30, 31 et 32 de la loi 72-26 reprennent en les modifiant les articles 63, 64, 65, 66, 67 et 68 du CAC.

l'intérieur qui doit en rendre compte immédiatement au Premier Ministre et au Président de la République.

De même, le conseil peut être dissous par décret motivé. Dans ce cas ou dans celui d'une démission collective des conseillers municipaux, est instituée à la place du conseil une commission spéciale<sup>212</sup> de onze membres dans les huit (8) jours suivant la dissolution ou l'acceptation de la démission par un arrêté de l'autorité de tutelle.

Le "règlement du statut personnel"<sup>213</sup> s'avère donc très sévère car la condition première de la décentralisation est la garantie de l'indépendance de l'autorité locale. Et comme l'explique la doctrine normativiste, il n'y a pas de décentralisation lorsque l'autorité de tutelle dispose d'un pouvoir discrétionnaire de sanction et de révocation. Et l'analyse des règles relatives à la tutelle à l'égard des conseillers municipaux montre une part d'indétermination juridique qui confère tacitement à l'autorité de tutelle un plus ou moins étendu pouvoir discrétionnaire<sup>214</sup>

De même, l'école normativiste estime qu'il n'y a pas de véritable décentralisation lorsque la plupart des compétences liées l'autorité locale doit donc disposer de compétences discrétionnaires - Tel n'est pas le cas de l'autorité locale dakaroise - si tant est d'ailleurs qu'elle existe. Le conseil municipal n'a que des compétences liées strictement et limitativement réglementées par les textes.

L'analyse du règlement du statut personnel montre donc qu'il y a

---

<sup>212</sup> Il s'agit d'une délégation spéciale dans les communes de droit commun.

<sup>213</sup> C'est ainsi que M. EISENMAN désigne la tutelle à l'égard des personnes. op. cit., p 273 et s.

<sup>214</sup> On estime en général que le pouvoir discrétionnaire existe lorsque les conditions d'exercice d'un pouvoir ne sont pas précisées totalement par la réglementation. Cf A. BOCKEL op.cit., p 152. C'est le cas de la réglementation de la tutelle sur les personnes qui parle de cas d'urgence pour la suspension et la dissolution. Cela ne procède pas du respect scrupuleux de l'adage fondateur de la tutelle "pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes."

atteinte aux principes de la décentralisation à Dakar.

Au demeurant, l'étude de la tutelle sur les actes montre avec plus d'acuité l'atteinte aux principes de la décentralisation territoriale dans la commune de Dakar.

**B - Une tutelle à l'égard des actes qui remet en cause le principe de libre administration.**

Il ne sera ici question que des actes émanant des autorités locales<sup>215</sup> car on ne peut vraiment considérer le gouverneur de la région du Cap - Vert même en tant qu'administrateur municipal de la commune de Dakar comme autorité locale sous - tutelle<sup>216</sup>.

L'autorité de tutelle<sup>217</sup> a à l'égard de cesdits actes un pouvoir d'approbation et un pouvoir d'annulation. En outre, elle dispose d'un pouvoir de substitution. Les délibérations du conseil municipal de la capitale ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle<sup>218</sup>.

De même, les délibérations du conseil municipal peuvent être déclarées nulles de droit ou annulées : c'est là le régime de la nullité de plein droit et celui de l'annulabilité<sup>219</sup>.

Sont nulles de droit dispose l'article 51 du CAC :

1°) les délibérations portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale<sup>220</sup>.

<sup>215</sup> Il s'agit essentiellement de l'autorité locale qu'est le conseil municipal.

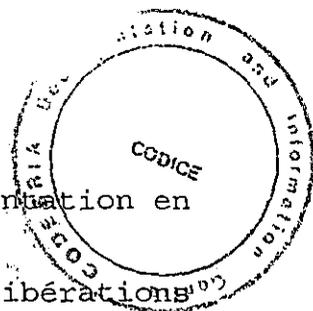
<sup>216</sup> Pourtant il faut noter que les décisions prises par le Gouverneur en sa qualité de maire sont soumises au régime de tutelle de droit commun (approbation, annulation et substitution).

<sup>217</sup> Il s'agit principalement mais non exclusivement du ministre de l'intérieur (cf infra).

<sup>218</sup> Contrairement à ce que dit M. DIAITE (op. cit., p 37) même, la plupart des délibérations des conseils municipaux de droit commun doivent être approuvées pour être exécutoires (cf article 47 du CAC)

<sup>219</sup> Cf. J.M. Nzouankeu, op - cit, p 90

<sup>220</sup> Il faut faire remarquer que la doctrine normativiste estime que le lieu d'édition d'un acte n'est pas une condition de sa régularité. Peu importe, considère cette doctrine, que les actes des organes locaux soient accomplis physiquement dans les limites géographiques de leurs circonscriptions, ce qui importe, c'est que ces actes - là réglementent la conduite ou la situation des personnes et des biens inclus dans les circonscriptions à l'égard



2°) les délibérations prises en violation de la réglementation en vigueur.

En vertu de l'article 52; sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet.

La nullité de droit est déclarée par arrêté motivé de l'autorité de tutelle soit d'office, soit à la demande de toute personne intéressée. L'annulation aussi est prononcée par arrêté motivé de l'autorité de tutelle (articles 53 et 54 du CAC).

A l'analyse, l'on se rend compte que ce sont les motifs de légalité qui déterminent la nullité de droit et l'annulabilité des délibérations du conseil municipal (cf articles 51 et 52 du CAC). En revanche, les motifs ne sont pas nettement définis en ce qui concerne le pouvoir d'approbation de l'autorité de tutelle. Il semble que l'autorité de tutelle puisse vérifier l'opportunité des délibérations pour leur approbation<sup>221</sup>.

Il apparaît donc que les délibérations du conseil municipal de la capitale sont en principe approuvées pour être exécutoires. En outre ce pouvoir d'approbation peut se fonder sur des motifs d'opportunité.

Cette forme de contrôle à priori a pour conséquence "fâcheuse" de transférer le pouvoir de décision de l'autorité sous tutelle à l'autorité de tutelle. Car il n'y a plus de rapports de "pouvoirs de contrôle" entre les deux mais des "pouvoirs de consentement". Par suite, il n'y a plus décentralisation mais l'on n'ose pas aller jusqu'au bout, l'on n'ose pas dire qu'on est en présence de la "semi-décentralisation"<sup>222</sup>.

---

desquelles ces agents sont compétents - cf Charles Eisenman, op. cit., p

<sup>221</sup> Pour ce qui est des communautés rurales, l'autorité de tutelle vérifie la légalité des délibérations, leur conformité aux options du gouvernement". cf J.M Nzouankeu, op - cit, p93 - voir également loi 72 - 25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales (JO n° 4224 du 13 mai 1972, pp 755 - 763)

<sup>222</sup> Les concepts sont de CHARLES EISENMAN (cf son ouvrage précité)

En clair, nous empruntons le raisonnement de l'auteur normativiste sans appliquer tous les résultats de son analyse à l'objet de notre étude.

Le "réglement fonctionnel"<sup>223</sup> peut s'exercer aussi sous la forme classique qu'est le pouvoir de substitution. Celui - ci est la manifestation la plus énergique de la tutelle. L'article 26 de la loi 72 - 26 prévoit que l'autorité de tutelle peut se substituer au conseil municipal<sup>224</sup> après une mise en demeure restée sans effet lorsque celui-ci refuse ou néglige de prendre une délibération qui lui est imposée par la loi.

Comme le fait remarquer à juste titre M. DIAITE dans son article précité " ce pouvoir de substitution s'exerce particulièrement en matière financière<sup>225</sup> .

Ce qu'il faut noter à propos de ce pouvoir de substitution, c'est qu'il est la forme la plus énergique du contrôle de tutelle, et il est nécessaire qu'il ne s'exerce que pour des motifs de stricte légalité car comme le souligne la doctrine normativiste, le pouvoir de substitution discrétionnaire transfère le pouvoir de décision de l'autorité sous tutelle à l'autorité centrale. D'ailleurs cette doctrine considère même le pouvoir de substitution comme une modalité du pouvoir hiérarchique<sup>226</sup> .

L'étude de cette tutelle serrée sur l'administration municipale de la capitale montre que Dakar pendant cette période était sous "haute surveillance". Et la confusion territoriale de la commune de Dakar et de la région du Cap - Vert participait de la même logique. De cette confusion, il résultait une délicate distinction des "affaires de l'Etat" et des "affaires locales".

---

<sup>223</sup> C'est ainsi que M. EISENMAN désigne la tutelle à l'égard des actes.

<sup>224</sup> Notons que le ministre peut même se substituer au gouverneur de la région du Cap - Vert au cas où il refuserait ou négligerait d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues en tant qu'agent de la commune.

<sup>225</sup> Sur ce point, cf I. DIAITE op. cit., p 38.

<sup>226</sup> cf M. CHARLES EISENMAN op. cit., p 271.

Paragraphe deuxième : La difficile distinction des affaires de l'Etat et des affaires locales dans la commune de Dakar.

La "communalisation" intégrale de la région du Cap - Vert a eu pour corollaire l'enchevêtrement voire la confusion des affaires de l'Etat aux affaires locales. Cette situation délibérément voulue par les pouvoirs publics postule le dédoublement fonctionnel "accentué" des autorités déconcentrées de Dakar (A). Lequel a favorisé le retrécissement des affaires locales au profit des affaires de l'Etat<sup>227</sup>.

A "Le dédoublement fonctionnel exorbitant du droit commun" des autorités déconcentrées de la capitale<sup>228</sup>.

L'analyse de l'organisation administrative classique montre comme l'a souligné l'Ecole normaliviste :

- l'Administration centralisée dont la compétence de l'organe suprême n'est limitée par aucun élément d'ordre territorial, et dont les différentes subdivisions sont rattachées audit organe suprême par le principe de la subordination hiérarchique :
- et l'administration décentralisée dirigée par un organe suprême local dont la compétence ne peut excéder les limites d'une circonscription territoriale.

Théoriquement et juridiquement poursuit l'analyse normativiste, Cet organe suprême local n'est subordonné hiérarchiquement à aucun organe central mais aux pouvoirs de contrôle (ou de tutelle protecteurs de l'unité de l'Etat).

L'analyse de la décentralisation classique donne donc d'après la théorie de M. Eiseman une Administration d'Etat dirigée par un organe administratif suprême central et des Administrations de

<sup>227</sup> Il serait plus exact de parler des affaires qui ressortissent de la compétence de l'Etat central.

<sup>228</sup> On fait allusion seulement au gouverneur et aux préfets de circonscription car les délégués du gouverneur ne peuvent pas être considérés comme des autorités déconcentrées ~~les mêmes~~ que le deuxième alinéa de l'article 36 de la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 pourrait suggérer de les considérer comme tels. (cf titre IV de la loi).

collectivités locales décentralisées dirigées par des organes administratifs<sup>229</sup> suprêmes locaux.

L'on a ainsi donc une coexistence d'une série d'organes suprêmes "circonscriptionnels" ou subdivisionnels" soumis à nul pouvoir hiérarchique<sup>230</sup>.

Ainsi, toutes les affaires de l'Etat sont dévolues aux autorités déconcentrées, toutes les affaires locales aux autorités locales. Par suite, le respect des domaines de compétences dévolus à chaque ordre d'organe fait l'objet d'un contrôle politique ou juridictionnel sanctionné.

Au demeurant, en vertu du principe du dédoublement fonctionnel" dégagé par Georges Scelle, une personne ou une autorité exerce des compétences à deux titres différents, soit au nom de deux personnes juridiques distinctes. Dans l'administration territoriale, cela se traduit par un cumul par les mêmes personnes de la qualité d'agent de l'Etat et de la qualité d'agent d'une collectivité locale<sup>231</sup>.

Bien entendu, dans un premier cas, un agent du pouvoir central est accessoirement agent d'une collectivité locale (gouverneurs et préfets des régions de droit commun) ; dans un second cas, c'est un agent de la personne morale décentralisée qui se voit conférer la qualité d'agent de l'Etat (le maire).

Les principes du dédoublement fonctionnel voudraient donc que dans la même personne une fonction soit principale l'autre accessoire. A l'analyse l'on se rend compte que ces principes sont quasiment faussés dans le système du dédoublement fonctionnel d'administration territoriale de la capitale. Dans cette dernière les agents de l'Administration centrale (Gouverneur de la région du

---

<sup>229</sup> Il faut faire remarquer que même l'Ecole normativiste par excellence militante de la décentralisation véritable n'admet qu'un caractère administratif et non politique aux organes suprêmes locaux.

<sup>230</sup> Il y a lieu de nuancer ce propos car en vertu du dédoublement fonctionnel l'agent d'une collectivité locale qui se voit conférer la qualité d'agent de l'Etat est - dans l'exercice de ces fonctions d'agents de l'Etat-soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales. Ainsi, le maire bien qu'autorité locale suprême - est un subordonné hiérarchique dans ses fonctions d'officier de l'état civil ou dans l'exécution des lois et règlements dans sa commune.

<sup>231</sup> Georges Vedel et Pierre Dévolué "Droit administratif" p 863.

Cap - Vert, préfets des circonscriptions) exercent pareillement leurs fonctions de gouvernance de la circonscription déconcentrée et celles d'administration de la "commune - région". Autrement dit, ils sont de manière quasi - égale pour ainsi dire agents de l'Etat et agents de la collectivité communale.

Cette "équidistance fonctionnelle" des agents de l'Etat par rapport à la commune et à la région lisible dans les textes<sup>232</sup> entraîne ce qu'on pourrait appeler un "dédoublement fonctionnel atypique". En effet, l'article 3 du décret 72 - 895 prévoit que la région du Cap - Vert est administrée par le Gouverneur. Parallèlement, concomitamment l'article 34 de la loi 72 - 26 fait de celui - ci "le seul chargé de l'administration de la commune"<sup>233</sup>.

Au demeurant, le plus spécifique et le plus topique dans le système de dédoublement fonctionnel dakarois est qu'il est déséquilibré, nettement déséquilibré en faveur des agents de l'Administration centrale. A ce propos, leur prééminence dans le corps municipal est symptomatique de ce déséquilibre. Les remarques du professeur Ibou Diaïté sont illustratives de cette situation : "Ainsi l'administration de la commune est exclusivement assurée par des agents nommés par l'Etat et aucun organe élu n'y participe directement"<sup>234</sup>.

Cet effacement des autorités locales devant les agents de l'Etat a contribué<sup>au</sup> retrécissement des affaires locales dakaroises et à l'élargissement du ressort des affaires de l'Etat à DAKAR.

---

<sup>232</sup> Notamment loi 72 - 26 et décret 72 - 895 précités.

<sup>233</sup> Cette situation rappelle en pratique les prérogatives du sous - préfet à l'égard des communautés rurales. Celles - ci, avant les réformes administratives du 8 octobre 1990, étaient administrées par les sous - préfets lors même que les textes ne le prévoyaient pas expressément (voir loi 72 - 25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales (JO 4224 du 13 mai 1972 p 755 - 763) et décret 72 - 636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villages (précité). Ces textes ne conféraient expressément au sous - préfet que la gestion du budget des communautés rurales. Cette prérogative budgétaire est transférée du sous - préfet au président du conseil rural - cf loi 90 - 37 du 8 octobre 1990 modifiant la loi 72 - 25 JO n° 5372 du 13 octobre 1990, pp 477 - 478.

<sup>234</sup> IBOU DIAÏTE, op. cit., p 32.

B - Le retrécissement des affaires locales au profit des affaires de l'Etat.

La primauté des affaires de l'Etat sur les affaires locales dans la presque île<sup>235</sup> s'explique avant tout par l'enchevêtrement des textes législatifs et réglementaires relatifs aux politiques de déconcentration et de décentralisation administratives territoriales. En effet, la première difficulté qui surgit dans l'étude de Dakar est le classement des textes juridiques le régissant DAKAR. De la loi (64 - 02 (et ses modificatifs) à la loi 83 - 48 (et ses modicatifs)<sup>236</sup>, le Législateur<sup>237</sup> régleme  
indistinctement DAKAR en tant que collectivité décentralisée et en tant que circonscription de l'Etat. Ces lois apparaissent comme des lois - cadre<sup>238</sup> qui s'intéressent aussi bien à la politique de déconcentration qu'à la politique de décentralisation administratives.

Les textes où cet "imbroglio" est le moins perceptibles sont la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar et le décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la région du Cap - Vert.

Pourtant à l'analyse, l'on se rend compte que la loi 72 - 26 contient des éléments par nature relatifs à une circonscription de l'Etat. A l'inverse, le décret 72 - 895 fait allusion incidemment à des aspects intéressant la commune de Dakar. C'est au fond là le reflet du dédoublement fonctionnel.

Cet enchevêtrement des textes relatifs à "DAKAR - région" (Cap - vert à ceux relatifs à "DAKAR commune", bien que connaissant un

---

<sup>235</sup> A dire vrai le primat des affaires de l'Etat sur les affaires locales est valable sur l'ensemble du territoire et s'explique par le fait que les collectivités locales sont régies par assimilation aux établissements publics par le principe de la spécialité. Cependant à Dakar, ce primat ne laisse pratiquement pas de place au local.

<sup>236</sup> En passant par la loi 72 - 26 et ses modificatifs.

<sup>237</sup> On dit d'ailleurs dire le Jurislature car il y a bien des textes réglementaires. Pour une explication de ce concept, cf MONIQUE CAVERIVIERE et MARC DEBENE "le droit foncier sénégalais".

<sup>238</sup> Mr 'NZOUANKEU parlerait de "grande loi d'orientation" op. cit., p 84

relief particulier dans la presqu'île est en réalité constatable aussi dans les textes de droit commun. M.Nzouankeu l'a bien perçu dans son analyse de la loi 72 - 02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale (JO n°4209 du 19 février 1972, pp 252 - 253)<sup>239</sup>.

Ainsi contrairement à ce que pense le professeur Diaité, c'est moins "la présence du gouverneur à la fois à la tête de la circonscription administrative et à la tête de la collectivité locale" que l'enchevêtrement des textes précités, qui principalement "rend malaisée la distinction entre les affaires locales et les affaires de l'Etat au détriment des premières". En effet, il faut objecter à Mr DIAITE que "le dédoublement fonctionnel exorbitant du droit commun" du gouverneur de la Région du Cap - Vert résulte lui même de la configuration des textes précités. La difficile distinction des affaires de l'Etat et des affaires locales à DAKAR trouve leur origine et leur fondement juridiques dans les textes. Les lois et règlements sur DAKAR ont pour objectif principal d'assurer la mainmise du pouvoir central sur l'administration et la gestion des affaires de la capitale. Pourtant accessoirement, les pouvoirs publics veulent - un minimum soit - il - associer les populations par le biais de leurs élus à la gestion de leurs affaires. Par voie de conséquence, les textes accordent la part belle à l'Etat d'une part ; d'autre part dans le cadre des domaines de compétence qui leur sont attribués, les autorités locales ne peuvent rien faire sans le "consentement" des autorités de tutelle, c'est à dire du pouvoir central. Voilà juridiquement ce qui "rend malaisée la distinction entre les affaires locales et les affaires de l'Etat au détriment des premières."

---

<sup>239</sup> Analysant les caractéristiques de la loi 72 - 02 dans son fascicule précité, l'auteur souligne d'abord que cette loi est un texte de forme législative, ensuite ayant pour ambition d'être une grande loi d'orientation, elle ne dissocie pas les structures territoriales d'Etat des structures territoriales décentralisées mais au contraire s'efforce de les enchaîner ensemble ; enfin fait remarquer M. NZOUANKEU, le texte de la loi notamment son article 1er vise les communes et les communautés rurales comme des subdivisions du département et de l'arrondissement. Soulignant les objectifs de la réforme et les préoccupations politiques qui la sous - tendent, le normativiste estime que la technique de réglementation utilisée n'est pas satisfaisante. op. cit., p 83 et s.

Au demeurant, "la présence du gouverneur à la fois à la tête de la région et à la tête de la commune" est un élément factuel, pratique qui contribue à rendre difficile ladite distinction.

#### Conclusion du premier chapitre.

Y a - t - il eu entre 1964 et 1983 une politique de décentralisation administrative territoriale dans la presqu'île du Cap - Vert ? Une réponse à cette question qui se veut tranchée serait négative. En effet, malgré l'existence de textes aux relents décentralisateurs, la volonté sans équivoque des pouvoirs publics a été de maintenir la capitale sous la férule du pouvoir central. Lors même que la capitale était dotée de la personnalité juridique, lors même qu'elle avait un conseil municipal qui délibérait, l'on ne saurait même pas y parler de mouvement décentralisateur. Les facteurs négateurs de la décentralisation y étaient trop nombreux: DAKAR était pendant cette période une collectivité communale dépourvue de maire<sup>240</sup>. Celui - ci est par excellence le symbole d'une commune.

Les auteurs qui ont étudié DAKAR pendant cette période parlent des autorités locales. A vrai dire, on ne devrait parler que de l'autorité locale, en l'occurrence le conseil municipal. Le président du conseil municipal<sup>241</sup> n'était pas une autorité locale. Ses pouvoirs se limitent pour l'essentiel au fonctionnement du conseil.

Sur le minimum de chefs de compétence sur lesquels celui - ci délibère s'exerçait une tutelle qui ruine le principe démocratique de libre administration des collectivités locales.

Les agents de l'Administration centrale notamment le gouverneur

---

<sup>240</sup> Après la loi 61 - 01 du 14 janvier 1961 qui consacre la fusion des communes de Dakar et Gorée, Gorée n'aura plus de maire élu même si on y parle de manière coutumière d'un "Maire de Gorée". De même après la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964, les communes de Dakar et de Rufisque n'auront plus de maire élu. Ainsi depuis 1964, Mamadou Diop (actuel maire de Dakar) est le seul maire de la "commune - département". A titre de comparaison, depuis la réforme de 1975 qui consacre à Paris l'existence d'un maire, JACQUES CHIRAC est jusqu'ici le seul maire qu'a connu la capitale de la France.

<sup>241</sup> Avec la loi 79 - 58 du 25 juin 1979 modifiant la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar, un administrateur municipal sera nommé à la place du gouverneur dans son rôle d'exécutif municipal.

puis l'administrateur municipal - au nom d'un dédoublement fonctionnel atypique - assurent la "gouvernance municipale<sup>242</sup>" tant et si bien que la difficile distinction des affaires de l'Etat et des affaires locales à DAKAR devient un assujétissement des secondes aux premières.

Dans ces conditions, c'est par générosité qu'en parlerait pendant cette période de "semi - décentralisation" (J. M. NZOUANKEU) ou de "décentralisation limitée" (A. Bockel). En réalité, l'on devrait simplement parler de "non décentralisation".

L'esquisse d'un mouvement décentralisateur ne commencera dans la région de Dakar qu'avec la loi 83 - 48 du 18 février 1983.

---

<sup>242</sup> Le concept est de MM MOMAR COUMBA et MAMADOU DIOUF, cf leur ouvrage "Sénégal : Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale" CEAN 1990, 31 p.

Chapitre deuxième : L'esquisse d'un mouvement décentralisateur dans la "région - capitale".

Avec l'adoption du code de l'administration communale en 1966<sup>243</sup> et de la loi 72 - 25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales<sup>244</sup>, les pouvoirs publics sénégalais jetaient les bases d'une décentralisation aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Ces textes reconnaissent aux communes de droit commun et aux communautés rurales la faculté de régler par leurs délibérations les affaires de leurs localités. Il faut cependant s'empresse de souligner que ce principe de libre administration s'exerçait sous la surveillance serrée du pouvoir central par le biais de la tutelle.

DAKAR après 1964 est resté pendant longtemps en marge de ce mouvement décentralisateur, les pouvoirs publics considérant à l'instar au BARRON HAUSSMANN que la capitale appartient au gouvernement<sup>245</sup>.

Pourtant à partir de 1983, les autorités supérieures, pour corriger "l'inadéquation des structures" de la grande commune - région, décident "d'étendre à la région les principes... de la décentralisation qui sous-tendent la réforme de l'Administration territoriale<sup>246</sup>" Dès lors, ce sont désormais principalement ( mais non exclusivement) les textes de droit commun qui régissent les structures territoriales décentralisées dakaroises ( section première).

Au demeurant, la politique de décentralisation administrative territoriale telle qu'elle est pratiquée à DAKAR présente des particularités qu'explique peut-être la configuration

<sup>243</sup> Loi 66 - 64 juin 1966 précitée.

<sup>244</sup> JO n° 4224 du 13 mai 1972, pp 755 - 763.

<sup>245</sup> Le 28 novembre 1864, à l'installation d'un nouveau conseil municipal, des conseillers municipaux scandaient "Paris aux parisiens", le célèbre préfet HAUSSMANN lâcha ces mots à leur endroit "Paris ne peut être considéré comme une commune. C'est tout autre chose : c'est une capitale.... Paris appartient à la France entière". Cité par JEAN DES CARS dans son ouvrage "Haussmann la gloire du second empire" p282.

<sup>246</sup> Cf Exposé des motifs de la loi 83 - 48 précitée.

géographique de la presqu'île (section deuxième).

**Section première : La soumission des structures territoriales décentralisées dakaroises aux textes de droit commun.**

La loi 83 - 48 met fin à l'unicité de la collectivité communale et par voie de corollaire à la confusion territoriale de la région du Cap - Vert et de la commune de DAKAR.

Désormais, on a dans la région de DAKAR<sup>247</sup> les collectivités locales qu'on retrouve dans les autres régions. Ces collectivités sont soumises aux textes de droit commun<sup>248</sup> qui régissent les entités décentralisées au Sénégal.

Au "monolithisme communal" institué par loi 72 - 26<sup>249</sup> succède le "pluralisme communal" consacré par la loi 83 - 48 (paragraphe premier).

De même aux sections rurales dépourvues de personnalité juridique se substituent les communautés rurales personnes morales de droit public à base territoriale (paragraphe deuxième).

**Paragraphe premier. La résurrection du pluralisme communal dans la région de Dakar.**

La loi 83 - 48 en prévoyant le principe de création de trois communes dans la presqu'île ne fait que ressusciter un état préexistant. En effet comme le fait remarquer M. Debène " au début du siècle, il y avait dans la presqu'île trois communes : Dakar, Gorée et Rufisque<sup>250</sup>". Par les lois 61 - 01 du 14 janvier 1961 et 64 - 02 du 19 janvier 1964, les communes de Gorée et de Rufisque

---

<sup>247</sup> Depuis la loi 84 - 24 précitée, la région du Cap - Vert devient de Dakar.

<sup>248</sup> Il s'agit principalement de la loi 66 - 64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale et de la loi 72 - 25 relative aux communautés rurales (voir articles 3 et 4 de la loi 83 - 48 du 18 février 1983).

<sup>249</sup> antérieurement par la loi 64 - 02.

<sup>250</sup> op. cit., p 633

ont été respectivement "absorbées par la capitale"<sup>251</sup>.

Cette série de fusions ou d'absorptions eut pour corollaire un monolithisme communal dans la région du Cap - Vert. Cela signifie de manière triviale qu'il y avait une seule commune dont le territoire se confondait avec celui de la région du Cap - Vert. C'est à cette situation qui a duré une vingtaine d'années que la loi 83 - 48 a mis fin. L'article 1er de la loi prévoit que "chaque département comporte une commune..."

Par suite, sera pris en application de cette loi le décret 83 - 1129 du 29 octobre 1983, portant création des communes dans la région du Cap - Vert<sup>252</sup>. La lecture du rapport de présentation du décret suffit pour connaître son dispositif. Ainsi, la commune de Dakar dont le territoire correspond à celui du département de Dakar a pour Chef - lieu Dakar ; la commune de Pikine dont le territoire correspond à celui du département de Pikine à pour chef - lieu Pikine ;

La commune de Rufisque - Bargny dont le territoire comprendra les agglomérations de Rufisque et de Bargny et le village de Sindou a pour chef - lieu Rufisque.

Les trois communes dakaroises sont régies par le droit municipal commun contenu dans le code de l'administration communal<sup>253</sup>. C'est ainsi qu'elles ont comme organes dirigeants :

- Une assemblée délibérante, le conseil municipal composé conformément au droit commun de représentants de la population élus au suffrage universel, au scrutin de liste majoritaire à un tour

---

<sup>251</sup> L'article 1er de la 61 - 01 précitée prévoyait que la commune de Gorée est supprimée, son territoire est réuni à celui de la commune de Dakar dont il constitue un arrondissement" De même l'article 1er de la loi 64 - 02 disposait "la commune de Rufisque est supprimée" et l'article 2 ajoutait "la circonscription territoriale de la commune de Dakar est celle de la Région du Cap - Vert ; l'article 3 complète le tout "le patrimoine de la commune de Rufisque est transféré à la commune de Dakar" (cf supra 1ere partie)

<sup>252</sup> JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp 950 - 951.

<sup>253</sup> "en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente loi, sont applicable aux communes de la région du Cap - Vert les textes régissant les communes de droit commun, notamment le code de l'Administration communale" (article 3 de la loi 83 - 48).

sans panachage ni vote préférentiel<sup>254</sup> et des représentants des groupements à caractère économique et social nommés sur proposition des organisations les plus représentatives<sup>255</sup>. Bien plus, ce nouveau conseil municipal régle par ces délibérations les affaires de la commune. Et il faut souligner l'élargissement des chefs de compétence sur lesquels il délibère.

- Un maire et des adjoints élus par le conseil municipal (article 71 - du CAC). Les maires des communes dakaroises sont désormais chargés de l'Administration de la commune. Ils peuvent déléguer une partie de leurs fonctions à leurs adjoints. En somme tout le titre IV du CAC "Des maires et adjoints" est applicable aux communes dakaroises.

La conséquence juridique immédiate de l'éclatement de la grande commune de Dakar est l'affectation de son patrimoine aux trois communes issues d'elle ? C'est ainsi que le décret 84 - 613 du 1er juin 1984 partant dévolution des biens meubles et immeubles de l'ancienne commune de Dakar aux communes de Dakar, de Pikine et de Rufisque - Bargny et à l'Etat<sup>256</sup> a procédé à l'affectation de ces biens.

Même si cela n'apparaît pas expressément, dans le libellé du titre du décret, celui - ci a pour but de répartir d'abord les biens meubles et immeubles de l'ancienne commune de DAKAR d'abord entre d'une part la communauté urbaine de Dakar et les trois communes qui la composent, et, d'autre part l'Etat. Les critères de répartition des biens immeubles entre ces collectivités sont liés aux

<sup>254</sup> A la lecture des textes décentralisateurs sénégalais mais aussi des différentes lois électorales - qu'il s'agisse d'élections locales (ou même d'élection législatives), le législateur a une préférence marquée pour ce mode de scrutin à propos duquel on peut dire sans risque de se tromper qu'il est peu démocratique car favorisant d'abord la représentation exclusive des grands partis et aboutissant ensuite à "tout ou rien", c'est à dire à une représentation monolithique au sein de l'organe délibérant. Heureusement le législateur semble conscient de ses inconvénients et la dernière révision du code électoral introduit une dose de proportionnelle dans le système des élections municipales et rurales.

<sup>255</sup> Décret 84 - 1499 du 19 décembre 1984 JO n° 22 -12 1984, p 808 ; sur la discussion à propos de l'application de l'article 17 du CAC dans les communes dakaroises, cf pour une première opinion M. DEBENE op.cit., p 634 ; pour une appréciation de cette analyse cf JM. NZOUANKEU op. cit., p133

<sup>256</sup> JO n°5008 du 2 juin 1984, pp 383 - 384

compétences qui leur sont dévolues et à la situation géographique de ces biens.

Quant aux biens immeubles situés dans le ressort territorial des communautés rurales de Sangalkam et de Sébikotane, "le décret 84 - 613 les transfère à l'Etat "compte tenu - dit le rapport de présentation du décret - du coût de leur entretien qui ne pourrait pas être supporté par le budget de ces collectivités locales"

La réglementation de l'affectation des biens meubles semble plus souple ; en effet, même s'il est prévu que les biens meubles situés dans le ressort territorial d'une commune sont affectés à celles-ci, l'article 9 du décret motive le transfert éventuel de certains biens meubles par les nécessités de service<sup>257</sup>.

L'émergence des communes à Dakar s'est accompagnée de jure mais aussi de facto d'un allègement de la tutelle qui s'exerçait sur l'unique collectivité communale. Ainsi les communes dakaroises sont soumises au même régime de tutelle que les communes de droit commun, étant entendu que celui-ci est plus respectueux des libertés locales que l'ancien régime de tutelle exorbitant du droit commun (cf supra chapitre premier).

Ce pluralisme communal et ce progrès des libertés municipales iront s'approfondissant. C'est ainsi que la loi n°90 - 36 du 8 octobre 1990<sup>258</sup> crée le cadre juridique d'approfondissement du pluralisme communal dans la région de Dakar. D'après l'ancien article premier de la loi 83 - 48, chaque département ne pouvait comporter qu'une commune, le dynamisme démographique de Pikine<sup>259</sup> et l'émergence de l'agglomération de Bargny ont amené la révision de cet article. Et l'article unique de la loi 90 - 36 précitée prévoit que "... chaque département comporte une ou plusieurs communes..." Par suite

---

<sup>257</sup> cf chap III du décret "Dévolution des biens meubles" - Pour une compréhension plus approfondie du décret, cf son rapport de présentation.

<sup>258</sup> abrogeant et remplaçant l'article premier de la loi 83 - 48 (JO n° 5372 du 13 octobre 1990, p 478).

<sup>259</sup> D'après les statisticiens démographes, Pikine est la première ville du Sénégal du point de vue du dynamisme démographique, suivi d'abord par Touba, ensuite par Dakar - conclusions du dernier recensement de la population du Sénégal de 1988.

interviendra le décret 90 - 1134 du 8 octobre 1990 portant création dans la région de Dakar des communes de Guédiawaye et de Bargny. Désormais, le nombre des communes dakaroises passe de trois à cinq: le département de Dakar comporte toujours une commune (cf infra p ), les départements de Pikine et de Rufisque comportant chacun deux communes<sup>260</sup>. Ce dernier a la particularité aussi de comporter deux communautés rurales.

**Paragraphe deuxième - L'apparition des communautés rurales dans la région de Dakar (département de Rufisque).**

L'une des véritable spécificités de la politique de décentralisation dans la "région - capitale" est sans doute l'absence pendant longtemps des communautés rurales.

Les communautés rurales dont on situe la date de création en 1972 sont en réalité bien antérieures à cette époque.

En effet, déjà l'article 12 de la loi 60 - 015 du 13 janvier 1960 prévoyait qu'à l'intérieur des arrondissements, il peut être institué des groupements qui prennent le nom de communautés rurales...<sup>261</sup> Comme le souligne Mr NZOUANKEU, "Ces communautés rurales sont dites de la première génération parce qu'elles disparaîtront en 1972 lorsque seront créées des collectivités décentralisées portant le même nom, mais différentes, aussi bien dans leurs structures que dans leurs missions".<sup>262</sup>

Le texte de base qui régit les communautés rurales actuelles date de 1972<sup>263</sup>. Selon l'article premier de cette loi, la communauté rurale est constituée par un certain nombre de villages appartenant

---

<sup>260</sup> Les deux communes de Pikine sont Pikine et Guédiawaye, les deux communes de Rufisque : Rufisque et Bargny. En réalité cet accroissement du nombre des communes n'est pas spécifique à Dakar : dans la foulée des réformes administratives du 8 octobre 1990, le nombre de communes sénégalaise est passé de 37 à 48. L'on pourrait se demander si le découpage communal procède d'un souci de rapprochement de l'Administration à l'administré ou de préoccupations politiques, voire "politiciennes" Au fond, la réponse peut laisser indifférent le juriste qui doit se limiter aux aspects juridiques dudit découpage.

<sup>261</sup> Sur ces communautés rurales de la première génération, cf JM. NZOUANKEU, op.cit., p79.

<sup>262</sup> Ibidem.

<sup>263</sup> Il s'agit de la loi n° 72 - 25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales (JO n° 4224 du 13 mai 1972, pp 755 - 763).

au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage. A l'image de la commune, c'est une personne morale de droit public à base territoriale dotée de l'autonomie financière. Créée par décret, elle est administrée par : - le conseil rural - organe délibérant composé de membres élus au suffrage universel et de membres désignés par les coopératives ; - et le président du conseil rural et le vice - président élus par les membres du conseil élus au suffrage universel.

Expérience originale de décentralisation administrative, la communauté rurale n'a pas été en 1972 l'objet d'une généralisation sur l'ensemble du territoire national. La réforme de 1972 - en ce qui regarde les communautés rurales - a été appliquée progressivement : les communautés rurales" ont été instituées tour à tour dans les régions de Thiés (1972), du Sine - Saloum (1974), de Diourbel (1976) de Casamance (1978), du fleuve (1980) et du Sénégal oriental (1982)<sup>264</sup>.

La presqu'île du Cap - Vert à son tour connaîtra ces collectivités locales en 1983<sup>265</sup>. Lesquelles ne seront créées que dans le département de Rufisque.

Avant cette date, la loi 72 - 26 institutait dans la troisième circonscription administrative de Rufisque<sup>266</sup> les sections rurales de -Bambilor, -Sangalkam, Sébikotane et Yéne<sup>267</sup> - L'objectif principal de l'institution de ces sections rurales était d'"éviter autant que faire se peut, d'accroître le déséquilibre entre les sections rurales et les zones fortement urbanisées" de la

---

<sup>264</sup> Source : M.Débène, op - cit, p 636.

<sup>265</sup> Force est cependant de nous contredire et de reconnaître que l'absence de communautés rurales n'était pas véritablement une spécificité dakaroise car bien des régions ont mis du temps pour les connaître, en l'occurrence la région de Tambacounda.

<sup>266</sup> devenue département de Rufisque avec la loi 83 - 48 et le et le décret 83 - 1128 du 29 octobre 1983 précités (cf supra première partie).

<sup>267</sup> Décret 74 - 945 du 19 septembre 1974.

presqu'île<sup>268</sup>.

Les sections rurales<sup>269</sup> devraient être administrées par des comités ruraux ayant un pouvoir délibératif et un pouvoir consultatif sur certaines matières intéressant ces "localités". Pourtant, il faut préciser que ces sections rurales n'étaient pas des groupements personnalisés. Ce n'étaient pas des collectivités locales, étant entendu que le Cap - Vert était entièrement "communalisé".

Il faudra donc attendre la loi 83 - 48 pour voir l'émergence des communautés rurales. En effet, l'article premier de la loi 83 - 48 dispose " ...chaque département comporte ... éventuellement une ou plusieurs communautés rurales".

Des trois départements dakarois, seul celui de Rufisque comporte deux communautés rurales : la communauté rurale de Sangalkam qui a pour chef - lieu le village de Sanglakam et la communauté rurale de Sébikotane <sup>270</sup> qui a pour chef - lieu le village de Sébikotane.

Ces deux communautés rurales seront mutadis mutandis soumises au droit commun, notamment à la loi 72 - 25 ( précitée). Ces communautés rurales "rufisquoises" ont l'avantage d'être dispensées de ce tuteur "omnipotent" ailleurs qu'est le sous - préfet<sup>271</sup>. Il semble cependant que les attributions qui lui sont normalement dévolues à l'égard de celles - ci sont transférées au préfet du département de Rufisque (cf supra première partie).

L'institution des communautés rurales contribue - t - elle au progrès des libertés locales dans la "région - capitale " ? Une réponse affirmative devrait être nuancée car ces collectivités de base sont considérés par l'esprit et la lettre des lois comme des

---

<sup>268</sup> cf Exposé des motifs de la loi 72 - 26 précitée.

<sup>269</sup> Pour tout ce qui concerne ces sections rurales, cf IBOU DIAITE, op.cit., p 49 et s. Au passage, il faut signaler que la loi 72 - 26 avait prévu en son article 44 l'existence de sections urbaines qui seraient administrés à l'image des sections rurales par les comités urbains. Celles - ci ne verront jamais le jour.

<sup>270</sup> article premier du décret n083 - 1130 du 29 octobre 1983, portant création des communautés rurales dans la région du Cap - Vert. (JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp 951 - 952).

<sup>271</sup> Il n'y a pas de sous - préfet dans la région de Dakar parce qu'il n'y a pas d'arrondissement.

"personnes mineures" sous étroite surveillance" du pouvoir central. Et la loi 90 - 37 du 8 octobre 1990<sup>272</sup> qui fait du président du conseil rural, l'ordonnateur du budget à la place du sous - préfet fait apparaître un progrès de la décentralisation dans les communautés rurales mais une décentralisation toujours limitée<sup>273</sup>. Cette opinion est exprimée en égard à la décentralisation administrative : l'autorité de tutelle dispose de pouvoirs discrétionnaires d'annulation et d'approbation à l'égard des délibérations du conseil rural parce qu'elle vérifie leur légalité, leur conformité aux options du gouvernement, et leur opportunité. Si l'on apprécie rien que ce dernier motif à la manière d'un normativiste, la communauté rurale ne serait pas une collectivité décentralisée<sup>274</sup>.

Avec la renaissance du pluralisme communal et l'avènement des communautés rurales dans la "région - capitale", le mouvement décentralisateur dakarois revient sous l'empire du droit commun en préservant quant même certaines spécificités.

**Section deuxième : Des spécificités du mouvement décentralisation dakarois.**

Avec la loi 83 - 48, la commune de Dakar a été pendant une période relativement importante la seule commune chef - lieu de région à être administrée par un maire. De même, elle est dans la région de Dakar la seule commune dont le ressort territorial correspond à celui d'un département (paragraphe premier).

Au demeurant, ce qui constitue le plus une particularité et une originalité dans la décentralisation dakaroise est incontestablement l'expérience de "fédéralisme communal" qu'est la

---

<sup>272</sup> modifiant la loi 72 - 25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales (JO n° 5372 du 13 octobre 1990, p478)

<sup>273</sup> En pratique, le véritable changement c'est que le poste de sous - préfet n'est plus aussi ardemment convoité. L'on dit qu'avant la loi 90 - 37, la plupart des hauts fonctionnaires préféraient être plutôt sous-préfet que gouverneur.

<sup>274</sup> La tutelle que les normativistes appellent pouvoirs de contrôle ne doit s'exercer que pour des motifs de légalité. Dès lors que l'autorité de tutelle contrôle l'opportunité des décisions de l'autorité sous - tutelle, il s'arroge des pouvoirs discrétionnaires de contrôle. Par suite, il n'y a plus décentralisation cf Charles Eisenman, op - cit, p 265 et s

communauté urbaine de Dakar (CUD) (paragraphe deuxième).

**Paragraphe premier. Les particularités de la commune de Dakar.**

La ville de Dakar, capitale du Sénégal, est au plan administratif une circonscription de l'administration territoriale d'Etat (département) mais aussi une collectivité décentralisée (commune). Avant d'être capitale du Sénégal, elle est d'abord capitale mieux vaut dire chef - lieu de la région du Cap - Vert (devenue de Dakar).

Ainsi, la ville de Dakar est une commune chef - lieu de région. Pourtant avant 1979<sup>275</sup> elle avait un statut différent de celui des autres communes - chefs lieux de région. En effet il y avait une loi 72 - 63 du 26 juillet 1972 fixant le régime municipal des communes chefs - lieux<sup>276</sup> de région autres que la commune de Dakar.

En effet, pendant que la commune de Dakar était administrée par le gouverneur de la région du Cap - Vert (cf supra paragraphe 1er ), les autres communes chefs - lieux de région ont eu à partir de 1972 un exécutif nommé qui n'est plus le gouverneur<sup>277</sup> mais l'administrateur municipal. Le régime juridique de la commune de Dakar était donc différent et de celui des communes chefs - lieux de région et de celui des communes de droit commun.

Ce qui par suite avait pour corollaire trois régimes municipaux dans le droit positif sénégalais de la décentralisation : un régime de droit commun pour la plupart des communes, un statut spécial pour les communes chefs - lieux et un statut très spécial pour la capitale.

A partir de la loi 79 - 58, avec l'avènement de l'administrateur

---

<sup>275</sup> En fait de 1964 à 1979 (cf supra 1ère partie.)

<sup>276</sup> Précitée - A propos des communes chefs - lieux de région, il faut signaler l'existence d'un travail les concernant : Ibrahima FALL " la dépolitisation des communes chefs - lieux de région " Dakar 1978 - Mémoire de stage de l'ENAM.

<sup>277</sup> Jusqu'en 1972, le gouverneur de la région cumulait cette fonction avec celle d'agent exécutif de la commune. cf A. BOCKEL, op. cit., p 311

municipal à Dakar, le régime municipal de Dakar s'alignera sous quelques réserves<sup>278</sup> sur celui des communes chefs - lieux.

Aux trois régimes se sont désormais substitués deux régimes : celui de droit commun et celui des communes chefs - lieux. C'est en 1983 avec la loi 83 - 48 que la commune de Dakar marquera nettement sa différence avec les autres communes chefs - lieux. Elle sera en effet de 1983 à 1990, la seule commune chef - lieu du Sénégal à être administrée par un maire.

Les autres communes chefs - lieux devront attendre 1990<sup>279</sup> avec le mouvement d'uniformisation du régime municipal sénégalais pour pouvoir se doter d'un maire élu.

Cette spécificité de la commune chef - lieu dakaroise - il est vrai n'est plus d'actualité - Cependant la capitale présente toujours une originalité par rapport aux autres communes de la région de Dakar : elle est la seule commune - départementale.<sup>280</sup>

Dans les textes décentralisateurs sénégalais, la collectivités communale apparaît comme une subdivision de la circonscription départementale. En effet d'après l'article premier de la loi 72 - 02 (précitée), "Chaque département est divisé en communes d'une part..."<sup>281</sup>

L'article premier de la loi 83 - 48 modifié par l'article unique de la loi 90 - 36 prévoit que dans la Région de Dakar "chaque département comporte une ou plusieurs communes..."<sup>282</sup>

Ainsi, l'on peut penser que le texte de 1972 prévoit l'obligation pour le département d'avoir plusieurs communes alors que le texte

<sup>278</sup> Dakar demeurerait à la différence des autres communes chefs - lieux une "commune région".

<sup>279</sup> Notamment la loi 90 - 35 du 8 octobre 1990 abrogeant la loi n° 72 - 63 du 26 juillet 1972 modifiée fixant le régime municipal des communes chefs - lieux de Région autres que la commune de Dakar dont l'article premier stipulait "Sont applicables aux communes chefs - lieux de région, les textes régissant les communes de droit commun, notamment le code de l'Administration communale". En fait ce texte est inopérant à Dakar parceque tardif.

<sup>280</sup> comme elle fut jadis la seule commune - région.

<sup>281</sup> et en arrondissements d'autre part" continue l'article premier.

<sup>282</sup> et éventuellement une ou plusieurs communautés rurales".

de 1990 relatif à Dakar en fait une faculté.

Aussi, la plupart des départements Sénégalais comprennent plusieurs communes. Le mouvement s'est fortement approfondi avec les réformes administratives de 1990 qui ont fait passer le nombre de communes Sénégalais de trente sept (37) à quarante huit (48).

Aussi, les deux départements dakarois que sont Pikine et Rufisque comprennent chacun deux communes. Le département de Pikine comprend les communes de Pikine et Guédiawaye ; le département de Rufisque comprend les communes de Rufisque et de Bargny<sup>283</sup>. (cf décret n°90 - 1134 du 8 octobre 1990 précité).

A cet égard, le département de Dakar se différencie nettement de ses "semblables" de la région du même nom. Le département de Dakar ne comporte qu'une seule commune. La ville de Dakar, capitale du Sénégal, est ainsi une "commune - département".

Au demeurant, ce statut de la commune de Dakar appelle au moins deux remarques :

D'abord, ce statut de "commune - département" était celui de toutes les communes dakaroises jusqu'en 1990. Et les motifs officiels avancés par les pouvoirs publics pour éclater les communes de Pikine et de Rufisque en deux sont bien constatables à "Dakar - commune" - qu'il s'agisse de "l'étendue du territoire, de l'importance de la population ou de l'acuité des besoins en infrastructures socio - économiques ...".<sup>284</sup>

L'on a encore là la preuve que les véritables motifs qui sont à l'origine des réformes administratives ne figurent pas dans l'exposé des motifs des lois "réformatrices".

La deuxième remarque que l'on peut faire, c'est que cette spécificité de la commune de Dakar est absolue et exclusive. Dakar est présentement la seule commune du Sénégal dont le ressort territorial correspond à celui d'un département. En effet, nombreux sont les départements qui à l'instar du département de Dakar ne

---

<sup>283</sup> D'ailleurs le département de Rufisque comprend aussi deux communautés rurales (cf supra section première).

<sup>284</sup> cf Exposé des motifs de la loi n°90 - 36 du 8 octobre 1990 (précitée).

comportent qu'une seule commune<sup>285</sup>. Mais leur différence avec Dakar, c'est qu'ils comportent des communautés rurales.

Aussi, la véritable originalité de la ville de Dakar est qu'il s'agit du seul département sénégalais qui ne comprend qu'une seule collectivité locale : la commune de Dakar. En effet, Dakar ne connaît pas les communautés rurales. Sur ce point, la comparaison avec Pikine peut paraître intéressante. Ce dernier, département le plus peuplé du Sénégal<sup>286</sup>, ne connaît pas à l'instar de Dakar les communautés rurales.

Ainsi Pikine et Dakar sont les deux seuls départements du Sénégal à ne comprendre qu'un seul type de collectivité locale : la commune. Mais Dakar demeure le seul département à n'être constitué que d'une seule commune.

Si la commune de Dakar comparée aux autres communes présente cette originalité majeure de "commune département", la région de Dakar, elle aussi est la seule de toutes à abriter une troisième "collectivité locale" : la communauté urbaine de Dakar.

Paragraphe deuxième : Une collectivité locale spécifique à Dakar : la communauté urbaine de Dakar. (CUD).

MARC DEBENE a mieux que quiconque analysé le statut juridique de la communauté urbaine de Dakar<sup>287</sup>. Le propos consistera donc ici essentiellement à reprendre les grandes lignes de cette analyse, à la critiquer au besoin mais surtout à l'actualiser.<sup>288</sup>

Le code de l'administration communale a prévu dans son titre IV "des formes de coopération communale" qui ont noms : ententes intercommunales, communautés urbaines, groupements mixtes.

---

<sup>285</sup> On peut citer outre Dakar, Bambey, Diourbel, Mbacké, Kaolack, Niour du Rip, Kolda, Vélingara, Kébémér, Louga, Backel, Kédouogu, Tambacounda, Oussouye et Ziguinchor. A contrario, les autres départements non cités (soit quinze) comprennent deux ou trois communes. cf J.M.NZOUANKEU, fascicule op. cit., Tableaux reproduits des pages 172 - 185.

<sup>286</sup> Source : dernier recensement de la population de 1988.

<sup>287</sup> M. DEBENE op. cit., pp 643 - 649.

<sup>288</sup> c'est peut-être parce qu'il y a en annexes à la fin de son fascicule des textes relatifs à la CUD que le professeur Mr NZOUANKEU n'a pas estimé nécessaire de faire des critiques et actualisations.

Il faut faire remarquer que seules les deux premières sont à proprement parler des formes de coopération intercommunale exclusive. En effet, le groupement mixte peut comprendre outre les communes, l'Etat, les établissements publics ou d'autres communautés urbaines (article 141 du CAC)<sup>289</sup>.

Jusqu'en 1983, on pouvait considérer ces dispositions du titre IV du CAC comme "inopérantes" car aucune des formules de coopération locale n'avait encore vu le jour.

A en croire ALAIN BOCKEL, c'est " la dispersion géographique des communes (qui) rend aléatoires de telles formules" <sup>290</sup>

Cette explication du doyen BOCKEL très pertinente connaît cependant des limites dans le temps et l'espace.

En effet, aujourd'hui, on ne peut plus tellement parler de dispersion géographique des communes avec l'augmentation considérable de leur nombre (cf supra).

De même, on ne peut guère parler de dispersion géographique des communes dans la presqu'île du Cap - Vert où les communes contigües constituent ce qu'on pourrait peut - être appeler (maladroitement) la "conurbation dakaroise"

Celle - ci est la base factuelle de la communauté urbaine de Dakar. C'est la loi 83 - 48 qui a prévu en son article 14 la création par décret, entre les communes de la région du Cap - Vert, une communauté urbaine dénommée "communauté urbaine de Dakar".<sup>291</sup>

Ce projet est réalisé par le décret 83 - 1131 du 29 octobre 1983 qui précise en son article 2 que les limites de la communauté urbaine sont celles de l'agglomération constituée par les communes de Dakar, Pikine, et Rufisque Bargny.<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> M. DEBENE propose d'y inclure les communautés rurales. L'auteur estime que le groupement mixte étant créé par la loi, le législateur pourrait très bien décider d'y intégrer les communautés rurales non visées à l'article 141 du CAC.

<sup>290</sup> op.cit., p.301

<sup>291</sup> En sont exclues les communautés rurales de la région:

<sup>292</sup> cf article premier du décret.

Il faut dire que ce décret 83 - 1131 a été modifié par le décret 90 - 1138 du 8 octobre 1990<sup>293</sup>. C'est la création de deux nouvelles communes dans la région de Dakar qui a entraîné la modification de l'environnement juridique initial de la communauté urbaine.

Aussi, outre les trois communes initiales<sup>294</sup>, la CUD comprend les communes de Guédiawaye et de Bargny<sup>295</sup>. Ainsi, si le nombre de communes a augmenté, l'espace géographique de l'agglomération ne se modifie pas.

Au demeurant, comme le souligne le professeur DEBENE et comme le mentionne l'article 14 de la loi 83 - 48, la communauté urbaine qui doit avoir en principe une "logique volontariste" a été créée par la loi unilatéralement par dérogation aux dispositions des 3e, 4e et 5e alinéas de l'article 128 du CAC<sup>296</sup>.

Le point de vue de M. DEBENE selon lequel la CUD est une collectivité locale est remarquable. Et l'auteur le démontre de manière tout aussi remarquable : prenant pour point de départ l'article 128 al 1 du CAC suivant lequel la CUD est une "personne morale de droit public", Mr DEBENE se pose la question de savoir si la CUD est une collectivité locale, un établissement public territorial<sup>297</sup> ou un "hybride institutionnel"<sup>298</sup>. L'auteur écarte la qualification d'établissement public le motivant à juste titre par le fait qu'une loi est nécessaire pour créer un établissement public au Sénégal (article 56 de la constitution). Il opte donc

---

<sup>293</sup> portant modification des articles 1,3 et 4 du décret 83 -1131 du 29 octobre 1983, portant création de la communauté urbaine de Dakar. (JO n°5373 du 19 octobre 1990,p 488).

<sup>294</sup> Dakar, Pikine et Rufisque.

<sup>295</sup> Décret 90 - 1134 portant création dans la région de Dakar des communes de Guédiawaye et de Bargny (JO n5373 du 19 octobre 1990, pp 483 - 484).

<sup>296</sup> En effet, l'article 128 pose en substance comme condition de création d'une communauté urbaine la "commune volonté" d'association qui doit émaner des conseils municipaux des communes intéressées.

<sup>297</sup> Comme jadis la région en France. Loi du 5 juillet 1972.

<sup>298</sup> Le terme est D'ANDRE DE LAUBADERE, mélanges Cousinet, 1974, p 411 et ss. Cité par DEBENE. op.cit., p 643.

pour la thèse de la collectivité locale en l'étayant d'une remarque fort convaincante : "le régime juridique de la communauté urbaine tel qu'il découle du CAC, est dans ses principes identique à celui des communes. Tel est notamment le cas poursuit -il, en matière de tutelle (CAC ; article 128 al 2)".<sup>299</sup>

Et M. DEBENE de conclure qu'on peut analyser "la communauté urbaine comme constituant une collectivité locale d'un second type, une collectivité de superposition".<sup>300</sup>

En faisant nôtre cette thèse du professeur Débene, l'on peut dire qu'il n'y a plus au Sénégal deux collectivités locales mais trois à savoir les communes, les communautés rurales et la communauté urbaine de Dakar.<sup>301</sup>

Notre admiration pour l'analyse du statut juridique de la communauté urbaine de Dakar que fait M. DEBENE s'atténue quand il estime qu'il fallait à la place du décret 83 - 1131 une loi pour fixer l'organisation et les attributions de la CUD, en ce que les dispositions du décret dérogent aux règles du CAC adopté par une loi. A notre sens, si un tel raisonnement pourrait être valable en France, il n'en est pas de même au Sénégal où l'organisation administrative ressortit sans équivoque du domaine réglementaire depuis l'arrêt de la cour suprême du 13 juillet 1963. Au Sénégal, il n'est plus nécessaire de prendre une loi dans ce domaine.<sup>302</sup>

Conformément à l'article 130 du CAC, la communauté urbaine est administrée par un comité composé de délégués des communes (art 3 du décret 83 - 1131).

Ces délégués étaient, d'après le décret de 1983 au nombre de dix dont cinq pour la commune de Dakar, trois pour celle de Pikine et deux pour celle de Rufisque.

---

<sup>299</sup> M. DEBENE, op.cit., p 643

<sup>300</sup> Ibidem

<sup>301</sup> Ce qui justifie Prgh II "une collectivité locale spécifique à Dakar : la CUD". L'on a parlé en France de structure supra communale.

<sup>302</sup> arrêt précité, cf JM. NZOUANKEU, op. cit., p 83.

Aujourd'hui, en vertu du décret 90 - 1138 (précité) la CUD est administrée par un comité composé de quinze délégués répartis comme suit : cinq pour la commune de Dakar dont le maire trois pour la commune de Pikine dont le maire; trois pour la commune de Guédiawaye dont le Maire; deux pour la commune de Bargny dont le Maire ; deux pour la commune de Rufisque dont le Maire.<sup>303</sup>

Deux remarques peuvent être faites sur cette nouvelle composition du comité de la CUD :

- d'abord, la dérogation au droit commun qui postule la représentation égalitaire<sup>304</sup> n'a plus la portée qu'elle avait sous le régime du décret 83 - 1131. A cette époque, il n'était pas évident que la composition du comité reflétait absolument "l'inégalité démographique des communes"<sup>305</sup>, Dakar n'étant pas plus peuplé que Pikine. De même à lui seul, avec ses cinq délégués (sur dix), Dakar était nanti d'un "pouvoir de blocage"<sup>306</sup> du processus décisionnel du comité de la CUD. Avec le décret 90- 1138, cette situation ne prévaut plus. Les nouvelles dispositions de ce décret semblent mieux prendre en compte l'inégalité démographique des cinq communes. Bien plus, la commune de Dakar ne peut plus à elle seule "bloquer" le processus décisionnel.

- La deuxième remarque qu'il convient de faire est que les Maires des communes "dakaroises" sont désormais obligatoirement délégués au comité de la CUD.

Cette obligation n'apparaissait pas expressément dans le texte de 1983.<sup>307</sup>

Les délégués des communes au comité sont élus par chaque conseil

<sup>303</sup> article 3 du décret 90 - 1138 du 8 octobre 1990 précité.

<sup>304</sup> M. DEBENE, op.cit., p 643.

<sup>305</sup> Ibidem

<sup>306</sup> Ibidem.

<sup>307</sup> Le décret 90 - 1138 déroge expressément à l'article 130 al 5 du CAC qui stipule que le choix des délégués pas le conseil municipal "peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal".

municipal au scrutin secret et à la majorité absolue, sauf au troisième tour où la majorité relative est suffisante (CAC, article 130 al 6).

Le comité élit un président et deux vice - présidents en son sein. Ainsi que le souligne M. DEBENE "aucune règle n'implique que ceux - ci doivent être choisis parmi les conseillers municipaux ou a fortiori, parmi les membres des bureaux municipaux"<sup>308</sup>. Cette remarque de M. Débene est devenue obsolète avec l'avènement du décret 90 - 1138 (précité). En effet, son article 3 in fine prescrit que le comité de la CUD élit en son sein et parmi les Maires, un président<sup>309</sup> et quatre vice - présidents.

A l'analyse, l'on peut constater avec M. Débene que l'organisation de la CUD est articulée sur le modèle de l'organisation communale. Le président du comité qui joue le rôle de maire prépare et exécute les délibérations votées par le comité "faisant office" de conseil municipal.

D'après l'article 5 du décret 83 - 1131, le président du comité de la CUD<sup>310</sup> dirige les services administratifs et techniques créés par le comité après avis des conseils municipaux. En fait, ces services sont dirigés par un secrétaire général, nommé par le ministre chargé de la tutelle des collectivités locales<sup>311</sup> parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A (décret 83 - 1131, article 5 al 3). Ce dernier précise l'alinéa suivant - bénéficie des mêmes avantages que les administrateurs municipaux des communes chefs - lieux de région ! On peut s'étonner de retrouver dans cette

---

<sup>308</sup> M. DEBENE, op. cit., p 644

<sup>309</sup> Dans la pratique, le maire de Dakar a jusqu'ici cumulé sa charge de maire avec les fonctions de président du comité de la CUD. De facto, il devient un "supermaire" comparé à ses homologues de Dakar et du Sénégal.

<sup>310</sup> On doit parler de président du comité de la CUD et non de président de la CUD comme le ferait "monsieur tout le monde".

<sup>311</sup> Au gré des remaniements ministériels, la tutelle sur les collectivités locales "valse" entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la décentralisation si ce dernier existe. Il faut préciser qu'il s'agit de la tutelle administrative, la tutelle financière étant exercée par le ministre de l'économie et des finances. cf M.C. BOUAT et J.L. FOUILLAND op. cit., p 187 et ss.

mouvance décentralisatrice ce fonctionnaire de l'Etat central, sorte de survivance de l'administrateur municipal de la loi 79 - 58 (précitée).

Collectivité de superposition, structure supra communale, la CUD a pour l'essentiel des attributions ayant trait à des domaines à caractères intercommunal. L'article 4 du décret 83 - 1131 prévoit onze chefs de compétence déterminant les affaires dont la communauté urbaine est chargée : il s'agit en substance de la voirie, de la salubrité des rues, de la gestion des services techniques communaux, de la liquidation des dettes de l'ancienne commune de Dakar...

L'article 4 du décret 90 - 1138 reprendra en le modifiant légèrement l'article 4 du décret 83 - 1131<sup>312</sup>.

Ce qu'il convient de signaler, c'est que cette liste donnée par le décret n'est pas exhaustive. Elle a valeur exemplative.

En effet, les attributions de la CUD pouvant être élargies par la commune volonté des communes associées (cf article 14 al 2 de la loi 83 - 48). Il semble cependant comme le fait remarquer M. Débéne que l'extension des attributions... (doit être autorisée par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution" (article 138 in fine du CAC).

Par delà le faisceau de services publics dont la gestion lui était confiée, l'une des tâches majeures dévolues à la CUD était de maintenir les communes dakaroises propres. Il était convenu en effet que celle - ci relaye celles - là dans cette tâche car affirmait le Maire de Dakar, président du comité de la CUD, "la vocation d'une commune est d'assurer la salubrité publique, d'assurer l'hygiène et d'inciter les citoyens à adopter un comportement favorisant la vie sociale..."<sup>313</sup>

Au regard de l'état d'insalubrité des communes dakaroises, ne peut

---

<sup>312</sup> Le nouvel article 4 supprime la rubrique qui avait trait à la gestion des abattoirs municipaux et ajoute à la liste deux nouvelles rubriques : l'entretien du réseau d'éclairage public des communes de la région de Dakar et la gestion du marché central de poissons de Dakar.

<sup>313</sup> MAMADOU DIOP, le Soleil, 29 janvier 1985. cité par M. Débéne, op - cit p 645.

- on pas affirmer que la création de la CUD n'a eu le succès escompté?

#### Conclusion du second chapitre.

1983 marque l'esquisse d'un mouvement décentralisateur à DAKAR. En effet, c'est à partir de cette date que font leur apparition dans la "région - capitale" les collectivités locales de droit commun que sont les communes et les communautés rurales.

Au demeurant, ce retour de la politique de décentralisation administrative territoriale dakaroise sous l'empire du droit commun connaît des limites qu'expliquent dans une certaine mesure les réalités spécifiques marquées inhérentes à la "région - capitale". D'ailleurs, l'analyse de ces dites spécificités suggère la nécessité d'une réinvention d'un modèle d'organisation administrative adaptée à ces spécificités dakaroises. Ce modèle devrait aller dans le sens d'une véritable décentralisation qui responsabilise le plus largement possible les collectivités locales dakaroises.

#### Conclusion de la deuxième partie.

Ainsi qu'on l'a vu, en dépit du retour de Dakar et sa région sous l'empire du droit commun, le statut administratif de la "région - capitale" recèle encore de spécificités tenaces que justifient peut-être les spécificités factuelles d'essence extra-juridiques inhérentes à la presqu'île.

Si au début de l'indépendance, les pouvoirs publics étaient convaincus qu'il fallait un régime dérogatoire <sup>du droit</sup> commun pour bien administrer la capitale, à partir de 1983, le droit commun leur paraît plus idoine.

Pourtant, une étude des textes et une analyse de la sociologie administrative conjuguées peuvent suggérer des réformes qui puissent améliorer "l'art d'administrer" DAKAR ou plutôt la manière dont DAKAR est administré.

Ainsi, le droit positif étudié, des propositions de réformes peuvent être esquissées. Il est vrai soit dit en passant - que les sentiments idéologiques transparaissent toujours dans des propositions de réformes. Néanmoins à notre sens, quelque réforme

administrative qui se veut moderne devrait aller dans le sens du progrès des libertés locales. De la sorte, les institutions dakaroises doivent s'éloigner "du pôle déconcentration pour se rapprocher du pôle décentralisation"<sup>314</sup>. D'où la nécessité d'un régime exorbitant du droit commun pour le mouvement décentralisateur dakarois qui aille dans le sens du progrès des libertés locales, dans le sens de l'avènement de "franchises municipales dakaroises"

---

<sup>314</sup> M. DEBENE, op.cit., p 648

TROISIEME PARTIE : DE LA NECESSITE D'UN REGIME EXHORBITANT DU DROIT  
COMMUN POUR LE MOUVEMENT DECENTRALISATEUR DAKAROIS.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Chapitre unique : De la nécessité d'un régime exorbitant du droit commun pour le mouvement décentralisateur dakarois.

L'on est point nostalgique du régime exorbitant du droit commun qui a régi la collectivité communale dakaroise entre 1964 et 1983, et qui était pratiquement négateur de la décentralisation.

Le régime exorbitant souhaité ici prend le contrepied de l'ancien. Bien plus, il est même un dépassement du droit commun.

En fait, il est ici question d'un plaidoyer pour une décentralisation plus poussée à DAKAR que dans le reste du pays. Ce que justifient sans doute les réalités de la capitale.

On le rappelle, même si elle est la moins étendue du Sénégal, la région de DAKAR contient plus du quart de la population totale du pays. Abritant la capitale, elle est le siège des pouvoirs publics et services de l'Administration centrale. En corrigeant les chiffres avancés par Mme FATOU SOW dans sa thèse<sup>315</sup>, on peut estimer que près de cinquante pour cent (50 %) des fonctionnaires y sont affectés.

L'essentiel des infrastructures économiques et culturelles se trouve dans la presqu'île.

Etant donc le creuset de l'essentiel des activités économiques du pays, la région de Dakar est le lien du Sénégal où le taux de croissance démographique est le plus élevé.

Par voie de conséquence, les problèmes d'aménagement, d'urbanisation, de gestion des infrastructures y sont complexes. La région de Dakar, par sa densité administrative est sans pareille sur toute l'étendue du pays<sup>316</sup>.

Aussi, si les pouvoirs publics sont un tant soit peu animés par le souci de la rationalisation de son administration, la "région - capitale" et ses collectivités ne peuvent pas être administrées à

---

<sup>315</sup> FATOU SOW " Les fonctionnaires de l'Administration centrale" cité par J.C GAUTRON, IIAP, Paris 1971, p 44.

<sup>316</sup> Sur ce point, la capitale sénégalaise est comparable aux autres capitales africaines, toujours sièges des activités économiques, politiques et culturelles en général. Cette situation est généralement exprimée par le concept de "macrocéphalie".

l'égal du reste de l'Administration sénégalaise. A cette grande agglomération dakaroise, il faut un régime administratif spécial pour améliorer la manière dont elle est administrée depuis l'indépendance. Un peu de droit comparé conforte notre analyse. Les grandes agglomérations du monde sont toujours régies par un régime administratif dérogatoire au droit commun<sup>317</sup>. Le statut spécial des agglomérations que sont Paris, Lyon et Marseille est assez illustratif à ce propos<sup>318</sup>.

Là où peut surgir la controverse, c'est sur la nature et les modalités du régime spécial. Là intervient inévitablement l'idéologie qui conditionne les choix administratifs par essence choix politiques.

Si tout le monde s'accorde en général sur la nécessité de rapprocher l'Administration et l'administré, les divergences surviennent sur comment les rapprocher.

Deux conceptions classiques de l'administration des hommes et des choses s'affrontent<sup>319</sup>.

Pour la première d'essence jacobine et napoléonienne, seul l'Etat central doit s'occuper de l'exécution quotidienne des tâches d'intérêt général même si cela n'exclut pas l'existence d'une politique de déconcentration très poussée et d'une politique de décentralisation "timorée".<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> Cf IBOU DIAITE, op. cit., p 25 et ss. Il est à noter qu'en dépit de l'ancienneté de l'article, cette remarque est d'actualité. Ce qui a changé, ce sont simplement les formes que prend le régime spécial.

<sup>318</sup> Voir en ce sens Jacques Moreau " l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et le mode d'élection de leurs conseillers ASDA 1983 pp 115 - 119" ; voir aussi toute la Revue française d'administration publique n°40 consacrée à l'administration des grandes villes ; voir aussi Jean Rivéro et Jean Waline, op - cit., pp 341 - 347.

<sup>319</sup> Ces deux conceptions trouvent leur source idéologique dans la pensée politique du XVIIe siècle avec ALTHUSIUS et JEAN BODIN ; le premier ayant théorisé l'Etat corporatif qui inspirera l'Etat fédéral, le second l'Etat souverain qui inspirera l'Etat unitaire type français. cf M. PRÉLOT et G.LESCUYER "Histoire des idées politiques, pp 329 - 347.

<sup>320</sup> Le vieil article JACOBIN est expressif à ce propos "c'est l'Etat qui a fait la France et qui doit en incarner la représentation. Tout corps intermédiaire est suspect qui risquerait d'échapper même partiellement à l'emprise de l'Etat". Cité par JEROME CHAPUISAT in "Autonomie territoriale et régionalisation politique "AJDA 1983, pp 61 - 64

Selon une seconde conception d'inspiration anglosaxonne. L'Etat central ne devrait s'occuper que des tâches liées à la souveraineté et laisser aux collectivités infraétatiques la direction de leurs affaires propres. C'est l'idée de self government si chère aux anglosaxons<sup>321</sup>.

Cette dernière emporte largement notre préférence parceque plus conforme à notre sens à l'évolution actuelle de l'Etat contemporain.

Aussi, opposons-nous à la formule du baron Haussmann selon laquelle "la capitale appartient au gouvernement"<sup>322</sup> notre vision cherchant à déplacer les institutions dakaroises du pôle déconcentration vers le pôle décentralisation.

D'où la nécessité d'un renouvellement de l'organisation administrative décentralisée (section première) et d'une plus grande responsabilisation des collectivités locales dakaroises (Section deuxième).

**Section première : De la nécessité du renouvellement de l'organisation administrative décentralisée.**

Ce renouvellement passe par l'atténuation de la standardisation de l'organisation de l'Administration territoriale sénégalaise (paragraphe premier) et la réorganisation de la coopération locale dakaroise (paragraphe deuxième)

**Paragraphe premier. L'atténuation de la standardisation de l'organisation administrative territoriale - sénégalaise à DAKAR.** La standardisation de l'organisation administrative du Sénégal résulte <sup>de</sup> l'article premier de la loi 72 - 02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale (précitée) : "...1°) l'ensemble du territoire de l'Etat est divisé en sept régions ; 2°) chaque région est divisée en départements ;

---

<sup>321</sup> Bien que née chez les anglosaxons, cette forme de gouvernance locale fait tâche d'huile dans certains pays de tradition romano - germanique (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie) Pour l'Italie, cf. Revue Pouvoirs n°19 "L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien"

<sup>322</sup> Cité par ALAIN BOCKEL, op. cit., p 314.

3°) chaque département est divisé en communes d'une part et en arrondissements d'autre part..."

Point n'est besoin de continuer la citation de l'article pour se rendre compte du caractère standardisé et mécanique du découpage administratif du territoire comme si toutes ses parties avaient les mêmes réalités et les mêmes besoins.

Concrètement, il n'est point évident que le découpage administratif du territoire de la région de Tambacounda convienne à la région de Dakar. Les deux régions prises en exemple pour les besoins de l'analyse sont profondément différentes aussi bien par leur superficie, leur population, leur position géographique et leur rôle dans le développement économique du pays. Pourtant, les deux régions sont dans le droit positif sénégalais de l'organisation administrative structurées selon le même modèle, disons le même standard avec tout ce que cela comporte comme conséquences fâcheuses. Critiquant cette situation, M. NZOUANKEU a ainsi pu dire " la standardisation est (donc) " une déviation, et même une perversion du principe d'égalité. La décentralisation administrative, si poussée soit -elle, ne modifie pas fondamentalement cette situation. La standardisation subsiste ; simplement, elle est circonscrite dans des limites territoriales restreintes<sup>323</sup>". Du fait de ses spécificités, DAKAR devrait échapper à toute tentative d'homogénéisation du statut administratif des collectivités locales sénégalaises. Cela est d'ailleurs valable pour toutes les parties du territoire. Si l'on veut éviter la sous - administration ou la mal administration que connaît notre pays, il faut autant que faire se peut chercher " la diversification des règles d'organisation administrative et leur modulation en fonction des réalités locales ... "<sup>324</sup>.

C'est dans cet esprit que dans la recherche d'un mouvement décentralisateur adapté aux réalités de la région - capitale, nous

<sup>323</sup> Cf J.M NZOUANKEU " Rapport introductif du VIIIe colloque de RIPAS sur l'Etat de droit au Sénégal"

<sup>324</sup> Ibidem, p 12 la citation continue "... le statut, les droits et obligations des minorités, l'organisation et la consolidation du pluralisme culturel, la réévaluation du pouvoir hiérarchique de l'Etat, etc".

proposons un redécoupage administratif de son territoire :

1°) La région de Dakar ne devrait comporter que des communes<sup>325</sup>. Cela veut dire que le législateur peut désormais faire l'économie des départements ici. Cela n'aurait rien de dramatique car leurs compétences seraient simplement pour une part transférées aux communes, pour une autre à la Région et pour une autre à l'Etat. Cela ne serait point dangereux. A preuve l'inexistence des arrondissements dans la presqu'île n'affecte en rien son administration.

Cela veut dire aussi que les compétences des communes devraient être renforcées et les maires devraient être les seuls exécutifs dans le ressort territorial de leurs collectivités (cf infra section deuxième). Du coup, les conflits de compétences entre autorités municipales et autorités des circonscriptions départementales disparaîtraient.<sup>326</sup>

Cela veut dire enfin qu'il devrait y avoir une assimilation du régime administratif des deux communautés rurales (Sangalkam et Sébikotane) à celui des communes (urbaines). A vrai dire, les conditions démographiques et infrastructurelles sont aujourd'hui réunies dans ces localités pour qu'on les érige en communes<sup>327</sup>.

2°) Il faudrait un second niveau de décentralisation municipale pour rapprocher l'administration pour rapprocher l'administration de l'administré.

---

<sup>325</sup> Pour leur nombre, le statut quo pourrait être maintenu.

<sup>326</sup> D'ailleurs ce ne serait pas tellement une nouveauté avant 1964, la région du Cap - Vert ne comportait que des communes sans être subdivisée en cercles comme l'étaient les autres régions.

<sup>327</sup> Cette suggestion est valable pour bien d'autres localités. Touba par exemple est au plan administratif une communauté rurale plus urbanisée que beaucoup de communes. C'est le lieu de proposer d'ailleurs une assimilation du régime administratif de toutes les communautés rurales à celui des communes, quitte à leur adjoindre le qualificatif rural. Sans méconnaître leur vocation rurale, il faut dire que les communautés telles qu'elles fonctionnent depuis 1972 sont des collectivités, sans véritable existence juridique dont le préfet est le tuteur et l'administrateur même après la loi du 8 octobre 1990 qui a fait formellement du président du conseil rural l'ordonnateur du budget. Si on en faisait des communes, ce ne serait pas scandaleux car le nombre des communes sénégalaises passerait de 48 à 371. C'est dix fois rien. Si l'on sait qu'il y a plus de 36 400 communes en France, dont 29 000 avec moins de 500 habitants. Et puis n'est - ce pas la CAC qui prévoit qu'une population groupée d'au moins 1 000 habitants peut être érigée en commune.

Même si le statu quo doit être maintenu en ce qui concerne leur nombre, la carte intérieure des communes dakaroises que sont Dakar, Pikine et Guédiawaye devrait être revue ; les problèmes d'administration n'étant pas aussi complexes dans les communes de Rufisque et de Bargny (moins peuplées moins denses et un plus éloignées de la capitale).

Ainsi, Dakar ne peut plus continuer à être une "commune département", aussi peuplée et aussi dense qu'elle l'est - Il faut - mieux que déconcentrer - décentraliser la gestion municipale sinon la capitale va étouffer<sup>328</sup>.

Le découpage de l'actuelle commune de Dakar en arrondissements administrés par des maires et conseils élus est donc une urgence même si l'on peut y voir des manoeuvres pour régler des problèmes politiques. Il est vrai que notre proposition - s'inspirant du modèle parisien<sup>329</sup> - procède du mimétisme. Mais il convient de faire deux remarques à ce propos.

D'abord, la "commune - région" de Dakar a connu dans l'histoire une organisation mutatis mutandis similaire. En effet, après l'indépendance, la loi du 14 janvier 1961 (précitée) divisa la commune en arrondissements, et chaque arrondissement doté d'un conseil municipal ayant le droit d'élire un maire d'arrondissement<sup>330</sup>. Mais les conseils d'arrondissements n'avaient aucune attribution propre et les maires d'arrondissement n'exerçaient que des fonctions d'officier d'état civil. Bien entendu, les conseils et maires d'arrondissements dont la création est proposée devraient avoir des compétences plus étendues que ceux

---

<sup>328</sup> Le maire de Dakar MAMADOU DIOP a expliqué sa défaite électorale aux législatives (!) par l'excessive centralisation de la gestion municipale à Dakar.

<sup>329</sup> Ce modèle parisien trouve son origine dans la célèbre et historique Commune de Paris de 1871. En effet "... la commune fut composée de conseillers municipaux, élus au suffrage universel dans les divers arrondissements de la ville. Ils étaient responsables et révocables à tout moment..." cité par Lénine in "l'Etat et la révolution" p 62. Sur le nouveau statut de Paris cf le nouveau statut de Paris AJDA 1977 mars, pp 115 - 129. Depuis, le statut de Paris n'a pas subi de modifications fondamentales.

<sup>330</sup> Alors même qu'à cette époque, les maires d'arrondissement parisiens étaient nommés par le pouvoir central - cf. IBOU DIAITE, op.cit., p 30

de 1961.

Ensuite, à la différence de Paris, toute la région dakaroise ne sera pas "communalisée" et divisée en arrondissements dans le schéma proposé. L'on a déjà vu que les communes de Rufisque et Bargny<sup>331</sup> ne devraient pas être concernées par ce réaménagement. De même, les communes de Pikine et Guédiawaye tout en maintenant leur autonomie municipale par rapport à Dakar pourraient faire l'objet elle aussi d'une décentralisation intérieure calquée sur le modèle dakarois.

Le processus de "délocalisation" de certains services de l'Etat vers ces zones communément appelées la banlieue de même que leur peuplement à un rythme exponentiel incitent à leur réorganisation administrative.

La carte des communes dakaroises revue, le cadre juridique de leur coopération pourrait être réaménagé.

**Paragraphe deuxième : De la réorganisation de la coopération locale dakaroise.**

La conurbation oblige les communes de la presqu'île à coopérer. Cette coopération qui devrait s'inspirer des principes du fédéralisme se doit de concilier deux exigences : d'une part la plus large autonomie des entités décentralisées mais aussi leur plus grande participation à quelque structure de superposition.

De même tout "fédéralisme communal" dakarois devra tenir en compte le mouvement des biens économiques et des hommes au sein de la presqu'île. En effet, si Dakar - ville est le lieu des affaires et de travail pour la plupart des habitants de la région, ceux - ci n'y résident pas. Pour parler en juriste, ils n'ont pas leur domicile dans la capitale. Cela veut dire simplement que les habitants d'une commune exercent leurs activités dans une autre commune. Il est normal dans ces conditions qu'il y ait des mécanismes institutionnalisés de solidarité intercommunautaire. - C'est - on le sait - dans ce cadre que la loi 83 - 48 du 18 février

---

<sup>331</sup> De même que les " futures communes (rurales) de Sébikotane et de Sangalkam.

1983 (précitée) a créé un fonds de solidarité intercommunautaire destiné à aider financièrement les communes et les communautés rurales de la Région de Dakar relativement moins dotées en ressources propres<sup>332</sup>.

L'on pourrait aller plus loin dans le cadre de cette solidarité financière entre les communes dakaroises, et - en s'inspirant de l'expérience française récente - créer dans la région une "Dotation de solidarité urbaine" et un fonds de solidarité aux ressources et aux prérogatives beaucoup plus considérables<sup>333</sup>.

Par ailleurs la proposition de Marc Débène visant à intégrer les communautés rurales dakaroises dans les structures de coopération locale serait facilement acceptable si ces dernières venaient à être érigées en communes.

Il faudrait en profiter pour dire que les règles du droit commun devraient présider à la formation de communauté urbaine ou de toute autre forme de regroupement des collectivités communales dakaroises. Il est vrai, les règles du CAC sont assez respectueuses de la volonté des collectivités locales pour la mise en oeuvre de leur regroupement<sup>334</sup>. Alors, la coopération intercommunale doit "se (fonder) sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité"<sup>335</sup>.

C'est dans cet ordre d'idées qu'il est à noter qu'il est temps

---

<sup>332</sup> cf rapport de présentation du décret 84 - 614 du 1er juin 1984, fixant le taux du prélèvement sur le produit des impôts directs et des centimes additionnels destinés à alimenter le fonds de solidarité intercommunautaire créée dans la région de Dakar. (JO n° 5008 du 2 juin 1984, p 384).

<sup>333</sup> En effet, la loi française du 13 mai 1991 - pour atténuer l'inégalité entre communes riches et communes pauvres - a créé une Dotation de solidarité urbaine et un Fonds de solidarité propre aux communes de la Région de l'Ile de France cf. J. Rivero et J. Waline op. cit p 354. De même, en Italie l'article 79 de la constitution prévoit une contribution des régions riches à la caisse du Midi chargée de financer le développement économique de l'Italie méridionale ; c'est en ce sens aussi que l'article 105 de la loi fondamentale Allemande prévoit un mécanisme de péréquation des charges entre les différents landers. Le futur projet de régionalisation sénégalaise devrait s'en inspirer.

<sup>334</sup> cf titre IV du CAC

<sup>335</sup> Loi française du 6 février 1992.

aussi de dépasser la CUD qui n'est au fond com'ce l'a montré M. Débéne qu'une "structure de gestion".<sup>336</sup> De même qu'il est temps d'inaugurer les autres formes de coopération communale qui ont noms groupements mixtes et ententes intercommunales<sup>337</sup>. Ne faudrait-il d'ailleurs pas orienter la recherche vers d'autres formes et modalités de coopération locale plus idoines aux réalités de la presqu'île<sup>338</sup>. On pense notamment à la coopération avec certains organismes installés à Dakar et intervenant sur le territoire national.

De nos jours, on ne peut parler de coopération locale sans au moins faire allusion à la "coopération décentralisée". Titre apparemment peu adéquat<sup>339</sup>, la coopération décentralisée" - permet aux collectivités locales nationales d'avoir des relations de coopération avec les collectivités étrangères<sup>340</sup>. C'est une forme de coopération source de potentialités économiques fort intéressantes pour nos collectivités locales. A cet égard, DAKAR est de loin plus favorisé que le reste du pays. Du fait de sa position géoatétégique, géopolitique et même géoéconomique, Dakar "capitale diplomatique", une des plaques tournantes du monde pourrait beaucoup tirer de la coopération décentralisée. Il est donc nécessaire d'avoir un cadre juridique guère contraignant qui permette aux communes dakaroises, et surtout à la "commune capitale" d'avoir des relations économiques et commerciales avec

---

<sup>336</sup> M. DEBENE, op.cit., p 648.

<sup>337</sup> Il apparaît nécessaire d'étendre la coopération locale aux collectivités des autres régions pour les rendre plus opérationnelles et plus efficaces. La formule de A. Bockel selon laquelle "la dispersion géographique des communes rend aléatoires de telles formules" hors du Cap - Vert ne peut plus faire recette. Il y a bien des domaines où l'action concertée et conjuguée de plusieurs communes (par exemple) serait bien plus efficace que l'action isolée d'une seule : l'adage est une lapalissade connue : "l'union fait la force".

<sup>338</sup> L'on sait qu'en France, la loi du 6 février 1992 a apporté deux nouvelles formules de coopération communale : la communauté de villes et la communauté de communes qui ont un statut d'établissement public. cf J. Waline et J. Rivéro, op cit; p355

<sup>339</sup> Idem, p 357

<sup>340</sup> cette formule de coopération décentralisée découle de la loi française du 6 février 1992. Cf J. WALINE et J. RIÉRO, op.cit., Section IV du chapitre V "la coopération transfrontalière" pp 357 - 358.

d'autres collectivités, firmes ou organismes étrangers. Les jumelages de Dakar avec de grandes villes du monde, c'est bien mais il faut aller au delà. En réalité, nos communes - en général - ont plus besoin de partenaires économiques que de jumelles.

Si cette forme de coopération venait à réussir pour la "commune capitale" et les autres communes dakaroises, l'expérience pourrait être étendue aux autres collectivités locales, notamment la future Région<sup>341</sup>.

De même qu'il faut un cadre juridique propice à la coopération communale dakaraise (coopérations locale et décentralisée), de même il faut un mouvement décentralisateur adapté aux réalités modernes de la presqu'île. Autrement dit, il faut - comme les conditions le permettent - ici une responsabilisation plus accrue des collectivités communales dakaroises.

~~Remarque~~ **Deuxième :** Pour une plus grande responsabilisation des communes dakaroises ou de la nécessité de doter les communes dakaroises de prérogatives exorbitantes de droit commun.

Le propos ici doit être sans équivoque ; il s'agit d'un plaidoyer pour l'avènement d'une décentralisation plus poussée à Dakar que dans le reste du territoire.

A l'avenant du progrès des idées, des activités économiques et des affaires, le progrès des libertés locales doit être plus hardi ici qu'ailleurs. Les arguments les plus vigoureux brandis par les adversaires de la décentralisation sont réduits à néant dans le contexte dakarais.

Ceux qui sont contre l'application totale et entière du principe de démocratique de libre administration des collectivités

---

<sup>341</sup> Cette forme de coopération, on peut dire ce partenariat, est d'autant plus souhaitable que les bailleurs de fonds internationaux n'ont plus tellement confiance aux Etats d'une part, et que d'autre part, ils souhaitent de plus en plus promouvoir le développement à la base, le développement auto - entretenu. Sur ces problèmes de développement à la base, voir J. BUGNICOURT "quelle administration pour un développement endogène ? ENDA et université des Mutants, 7 - 10 décembre 1982 ; voir aussi MOUSTAPHA KASSE "Démocratie et Développement" NEAS - CREA Dakar, surtout à partir de la page 57, II - La dimension institutionnelle : la décentralisation composante indispensable de la démocratisation .La coopération décentralisée a été l'un des grands thèmes du 8ème colloque de la RIPAS tenu en Décembre 1994 à Ziguinchor et portant sur les "aspects économiques de la régionalisation" Actes non encore publiés.)

locales dans nos Etats étayent en général leur position par les considérations que voilà :

- Dans nos jeunes Etats où le processus d'intégration nationale est encore inachevé, la moindre autonomie est perçue et interprétée comme de l'indépendance. En d'autres termes, l'idée de décentralisation renvoie à celle de démembrement de l'Etat. Au résultat, ceux - ci estiment que la décentralisation et son corollaire l'autonomie administrative peuvent inciter à l'irrédentisme. Cet argument - si puissant soit-il dans le contexte des pays africains - n'est valable (ou ne peut être valable) que quand il s'agit de décentraliser les régions périphériques. Aussi poussée que soit la décentralisation administrative à DAKAR, la "région - capitale" ne peut un jour être sécessionniste et revendiquer son indépendance nationale. Cet argument des adversaires de la décentralisation s'avère absurde et par suite inopérant lorsqu'il s'agit de DAKAR.

- Un autre argument massif consiste à dire que nos Etats pour la plupart sous - développés ne regorgent pas suffisamment de cadres. Ce qui fait que les élus locaux n'ont pas souvent les compétence et l'expertise requises pour bien gérer les affaires locales.

Face à la massification des élites intellectuelles dans la capitale et à la prolifération des partis politiques qui y consacrent l'essentiel de leurs activités, l'argument tombe de lui-même.

- un autre argument qui n'est point des moindres se fonde sur la pauvreté de la plupart des collectivités territoriales qu'il serait insensé de responsabiliser. La force de l'argument provient du fait que c'est la capitale qui abrite l'essentiel des activités économiques. Mais la limite de l'argument, c'est que la capitale n'est pas concernée en tant qu'elle est un pôle, un espace économique générant assez de ressources ( abstraction faite même d'un éventuel transfert d'impôts d'Etat en sa faveur) pouvant couvrir ses charges. - L'on a aussi l'habitude de refuser de décentraliser et de démultiplier le pouvoir au motif que les populations de nos Etats pour la plupart analphabètes ne sont pas assez mûres pour comprendre

les enjeux de la décentralisation et prendre en main leur destinée. Ce raisonnement fond comme neige au soleil à DAKAR creuset d'une opinion publique à la conscience politique élevée et éclairée.<sup>342</sup> Il résulte de cette analyse qu'à Dakar plus qu'ailleurs sur le reste du territoire national, les conditions sont réunies pour une plus grande responsabilisation des communes<sup>343</sup>. Laquelle passe par un allègement des tutelles qui s'exercent sur ces collectivités (paragraphe premier) et un accroissement de leurs attributions et moyens (paragraphe deuxième).

**Paragraphe premier. L'allègement des tutelles qui s'exercent sur les collectivités communales dakaroises.**

Depuis la loi 83 - 48, les communes dakaroises sont régies tant dans leur organisation que dans leur fonctionnement par les textes de droit commun, notamment le code l'administration communale (loi 66 - 64 du 30 juin 1966 précitée). Le CAC qui s'inspire largement de la vieille loi française de 1884 définit la commune comme une personne morale de droit public.<sup>344</sup> Le code prévoit notamment en son article 44 que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.<sup>345</sup>

Cependant dans la réalité, la commune est encore considérée comme une personne mineure et / ou incapable sur laquelle s'exerce une tutelle serrée<sup>346</sup> Ce terme de tutelle telle qu'elle est exercée au Sénégal - sous sa double dimension administrative et financière - a disparu de nos jours dans tous les Etats respectueux des libertés

---

<sup>342</sup> cf CHEIKH FATY FAYE "l'opinion publique dakaraise". Mémoire DEA Université de Paris VII 1986 - Par ailleurs, un fait est topique, l'opposition politique sénégalaise (notamment le PDS) a remporté dans les cinq communes dakaroises les élections présidentielle et législative, faisant ainsi jouer l'alternance à Dakar - Laquelle à en croire F. MITTERRAND est "l'oxygène de la démocratie" -

<sup>343</sup> on fait abstraction des communautés rurales dakaroises parce que dans notre schéma d'analyse, leur régime juridique devrait être assimilé à celui des communes (susdit, cf supra section première).

<sup>344</sup> article 2, alinéa 2 du CAC.

<sup>345</sup> L'article 44 est un condensé des attributions générales du conseil municipal/

<sup>346</sup> On rappelle que le terme de tutelle en droit civil s'applique aux modes de gestion des biens de certains incapables.

locales<sup>347</sup>. Si l'on sait que les organes de la municipalité (conseil municipal et maire) ne peuvent rien faire sans l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle, on doit d'ailleurs dire - si l'on veut être fidèle au droit positif sénégalais - des autorités de tutelle (ministère de l'intérieur, ministère de la décentralisation, ministère des finances, président de la République, gouverneurs, préfets...) <sup>348</sup>. Concrètement l'examen de la tutelle sur les actes montre que la plupart des délibérations du conseil ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées, par l'autorité de tutelle. L'article 47 du CAC énumère vingt six chefs de compétence sur lesquels le conseil municipal ne peut prendre de délibérations exécutoires de plein droit. Citons en quelques exemples très illustratifs de l'étroite surveillance de la collectivité communale par le pouvoir central : l'acceptation des dons et legs faits à la commune, les acquisitions d'immeubles, la dénomination des rues, places et édifices, la création ou l'agrandissement des cimetières, etc.

En outre, même l'article 48 qui est un peu plus généreux que l'article 47 prévoit que les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation expresse ne deviennent exécutoires que quarante jours après avoir été déposées à la Préfecture <sup>349</sup>.

La tutelle sur les personnes des conseillers municipaux et du maire est des plus sévères.

C'est ce qui a fait dire à certains élus locaux <sup>350</sup> que le CAC est un code de défiance et non de confiance. Soit dit en passant, l'article 57 du CAC interdit même au conseil municipal de faire des

---

<sup>347</sup> Même la France jacobine de tradition a substitué la tutelle par un pouvoir de contrôle à posteriori plus souple depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>348</sup> On peut même y ajouter aujourd'hui avec prudence dans la pratique le ministère de la Ville.

<sup>349</sup> La sévérité de cette tutelle administrative est sans pareille ; même le régime de l'ancien article 68 de la loi du 5 avril 1884 qui énumérait la liste des délibérations soumises à approbation dans 13 alinéas est plus libéral que l'article 47 qui énumère celles - ci dans 26 alinéas.

<sup>350</sup> notamment "le maire" de Dakar MAMADOU DIOP à l'occasion de ses interventions publiques.

voeux politiques.<sup>351</sup>

Sans nier les vertus pédagogiques de la tutelle, sans méconnaître le droit de regard du pouvoir central, nous proposons son réaménagement à DAKAR dans le sens de l'allégement. Il faut substituer à l'actuel contrôle de légalité a priori susdécrit en vigueur un contrôle a posteriori<sup>352</sup>. Il faut le dire, le contrôle à priori, par ses effets paralysants et retardants, est une atteinte au principe démocratique de libre administration des collectivités locales. La logique du mimétisme devait d'ailleurs nous y conduire : en effet en France, depuis la loi du 2 mars 1982, la commune française serait désormais libérée de toute tutelle. Qu'on ne nous objecte surtout pas que les contextes sont différents. Les communes dakaroises sont bien plus "viabiles" que certaines des communes françaises peuplées d'à peine cinq cent (500) habitants<sup>353</sup>. Et puis au Sénégal même, l'article 29 de la loi 90 - 07 du 26 juin 1990<sup>354</sup> a supprimé le contrôle a priori pour les entreprises du secteur parapublic et l'a remplacé par un contrôle a posteriori<sup>355</sup>. Le législateur reconnaissait dans l'exposé des motifs de ladite loi le caractère paralysant du contrôle a priori. Les entreprises "ne ressortissent désormais - estimait - il que d'un régime d'un contrôle a posteriori, plus simple et mieux organisé. L'objectif est, d'une part de "responsabiliser" les entreprises et d'autre part de faire

---

<sup>351</sup> Cette vieille interdiction a été abrogée en France par la loi du 2 mars 1982.

<sup>352</sup> Cette revendication était déjà contenue dans le Rapport de l'Assemblée Générale de l'Association des maires et présidents de conseil municipal tenue à Dakar le 18 juillet 1987.

<sup>353</sup> Ces communes françaises représentent sur les trente mille (30 000) vingt neuf mille (29 000).

<sup>354</sup> relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique (JO n°5358 du 7 juillet 1990, pp 325 - 330).

<sup>355</sup> L'article est libellé ainsi qu'il suit : "les entreprises du secteur parapublic sont dispensées de tout contrôle a priori" (technique et financier s'entend).

progresser à travers ce contrôle la qualité de leur gestion"<sup>356</sup>  
 Pourquoi ne le ferait - on pas au moins avec les communes dakaroises, personnes morales de droit public à base territoriale certainement plus "respectables" et en principe plus responsables que les entreprises du secteur parapublic?<sup>357</sup>

Une fois "libérées" des pesanteurs tutélaires, les collectivités infraétatiques dakaroises devraient davantage avoir de responsabilités. A cet égard, leurs attributions et prérogatives devraient être reconsidérées dans le sens de leur accroissement.

**Paragraphe deuxième : Pour un accroissement des attributions et des prérogatives des communes dakaroises.**

Parce qu'elles sont "majeures", les communes dakaroises devraient vivre de manière pleine et entière le principe démocratique de libre administration des collectivités locales. Ce faisant, un nouveau cadre juridique de délimitation et d'exercice des compétences spécifique à DAKAR s'avère nécessaire.

Le CAC énumère de manière fort fastidieuse les domaines de compétence dévolus à la commune sans qu'il soit toujours facile de les distinguer des compétences que l'Etat exerce concurremment dans ces mêmes domaines. De la sorte, il s'ensuit un sempiternel conflit de compétences entre autorités locales et autorités centrales déconcentrées. DAKAR est le lieu typé de ce type de conflit.

Aussi, faudrait-il - en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dakaroises - l'intervention de textes décentralisateurs dérogatoires au droit commun (mais plus libéraux et plus avancés que le droit commun). Ces textes pourraient même étendre aux libertés locales dakaroises ce principe des libertés publiques selon lequel " tout ce qui n'est pas expressément interdit est

---

<sup>356</sup> Exposé des motifs de la loi n°90 - 07 citée

<sup>357</sup> C'est un fait topique : la décentralisation territoriale est marquée dans les textes et limitée dans la pratique. A l'inverse, la décentralisation technique limitée dans les textes est très marquée dans la pratique.

possible"<sup>358</sup>. Ce "principe de subsidiarité" n'est -- il pas aujourd'hui la panacée aux problèmes qui assaillent le type d'Etat unitaire classique qu'est l'Etat sénégalais. Les collectivités territoriales qui sont véritablement "viables" (à l'image des communes dakaroises" ne devraient pas à l'instar des établissements publics être régis par le principe de la spécialité. Face à l'impuissance contemporaine de l'Etat Jacobin, les collectivités infraétatiques devraient s'occuper de tout sauf des fonctions de souveraineté qui sont du ressort naturel de l'Etat <sup>359</sup>. Il y va même de l'intérêt et la survie de l'Etat.

Dans cette dynamique d'accroissement des attributions des collectivités dakaroises, s'inscrit l'interventionnisme de celles - ci dans le domaine économique et social. En effet, la pratique politique à la mode de nos jours est le désengagement de l'Etat des secteurs économique et social. Le vent du libéralisme qui souffle partout entraîne la fin de "l'Etat Papa"<sup>360</sup> et le retour de "l'Etat minimum"<sup>361</sup>. Cette situation, mutatis mutandis tolérable dans les Etats développés est inconcevable dans nos Etats sous - développés où les initiatives individuelles ne peuvent pas encore remplacer l'Etat. Et pourtant les "conditionnalités" des bailleurs de fonds dans leur logique d'airin exigent le désengagement de l'Etat des secteurs économique et social<sup>362</sup>. Du fait d'une quasi - absence d'épargne privée servant à l'investissement, de la faiblesse des initiatives privées individuelles, l'alternative qui paraît même la seule est la suivante : les collectivités infra -

<sup>358</sup> cf JEROME CHAPUISAT "Libertés locales et libertés publiques AJDA 1982, pp 349 - 356.

<sup>359</sup> Ce qui est pleinement compatible avec la notion d'affaires locales.

<sup>360</sup> L'Etat interventionniste est aujourd'hui, sous la houlette du retour du libéralisme, taxé d'Etat inutile ou superflu comme jadis le faisait MOLINARI. cf MARCEL PRELOT et GEORGES LESCUYER "Histoire des idées politiques" 10<sup>e</sup> édition, p 601 et s

<sup>361</sup> Benjamin constant parlait "d'Etat minimalitaire, "Madame de STAEL d'un minimum de gouvernement" Idem, p 543 et s.

<sup>362</sup> on peut assimiler ce désengagement à une sorte de "dépérissement de l'Etat".

étatiques qui pourraient être réorganisées et dotées de ressources considérables devraient prendre le relai et suppléer l'Etat dans ses tâches économique et sociale. Cette alternative qui s'inspire du socialisme municipal devrait être expérimentée dans les collectivités dakaroises. Si l'expérience venait à être couronnée de succès, elle pourrait être étendue à d'autres collectivités communales "viabiles". Ainsi, les communes dakaroises réorganisées pourraient s'investir dans l'économie et s'attaquer au social. Autrement dit, la municipalisation de la plupart des activités étatiques sera possible<sup>363</sup>

Cependant une loi de compétence non accompagnée d'un suivi financier réduirait les libertés locales dakaroises, à l'état de libertés formelles abstraites. Il va sans dire que la liberté d'une collectivité locale dépend de l'autonomie de gestion que peut lui procurer la maîtrise de son budget. C'est le lieu de rappeler que la décentralisation pose le problème des finances locales comme la condition et la conséquence de cette décentralisation

Il est donc nécessaire que les communes à émanciper maîtrisent davantage désormais leurs ressources budgétaires qui devraient être plus substantielles et plus variées. Pourtant, il faudrait avant tout réduire au strict minimum les subventions et autres concours provenant de l'Etat car quand l'Etat subventionne, ces droits ne peuvent être délaissés. Ce qu'il faudrait alors, c'est orienter la recherche de ressources vers d'autres pistes :

1°) Fondamentalement, une réforme de tout le système fiscal national s'avère nécessaire afin d'élargir l'assiette de la fiscalité communale dakaroise. La suggestion ne se fonde point sur l'arbitraire, la base fiscale de la "région - capitale" centre des activités économiques est plus consistante que celle des autres régions. Cet élargissement de l'assiette devrait se faire par le transfert d'impôts d'Etat "à base économique dakaroise" au profit des communes dakaroises car il n'est plus possible de créer

---

<sup>363</sup> A titre d'exemple, l'idée de municipalisation du transport urbain dakarois tout comme celle de municipalisation de l'école élémentaire lancée par les Etats généraux de l'éducation pourraient devenir une réalité.

d'autres impôts même au niveau local, la pression fiscale étant par trop forte au Sénégal.

2°) De même, du fait de leur situation dans la "région - capitale", les communes dakaroises pourraient-avec un cadre institutionnel idoine - générer des ressources par les activités économiques, culturelles et sportives qu'elles pourraient entreprendre.

3°) Du fait de leur solvabilité, les communes dakaroises devraient pouvoir facilement recourir à l'aide et à l'emprunt internationaux que l'Etat devrait faciliter - si besoin en - fût - en avalisant leurs créances.

Ainsi, avec des budgets assez bien alimentés, les communes dakaroises pourraient faire face à leurs dépenses qui seront obligatoirement rationalisées. En effet, il ne sera plus question de l'actuelle gabegie et de l'excessive politisation de la gestion qui font que les dépenses de fonctionnement, en particulier celles de personnel engloutissent toujours l'essentiel des recettes du budget communal<sup>364</sup>. Sur ce point aussi, il est indispensable que le texte spécial qui devrait régir les collectivités dakaroises impose à celles - ci une nomenclature budgétaire qui rationalise et optimalise les choix budgétaires dans le sens du développement économique et social.<sup>365</sup>

Enfin, la responsabilisation des collectivités dakaroises ne peut être pleine et efficace que si on leur permet d'avoir une entière maîtrise de leurs ressources financières sans entrave de l'Etat central. En effet, même dotées de moyens considérables, il faut

---

<sup>364</sup> Le personnel de la mairie comme dans nombre de communes et notamment les manoeuvres de voirie sont recrutés sur des bases politiques - nous dirons classiques - par le maire, directement, et le résultat est qu'ils échappent plus ou moins à l'autorité du secrétaire municipal, des chefs de service ou des adjoints lorsque le maire est absent. cf A.C.Sall, op.cit; p 58.

Sur cette question de la mauvaise gestion communale, toute une littérature officielle produite par les différents ministres de l'intérieur, cf A.C SALL " Rapport sur les problèmes municipaux au Sénégal "Dakar. 1969; J. Collin "Rapport sur la participation des collectivités locales au développement dans le cadre de la réalisation du socialisme sénégalais" (1976); A. SONKO "Rapport sur la décentralisation et le développement des collectivités locales". Communication au conseil national du PS "- Dakar, 29 - 30 juillet 1989.

<sup>365</sup> L'on n'ignore pas la nomenclature des comptes et la contexture des budgets locaux prévus dans le droit positif sénégalais. L'on propose simplement des règles plus rigoureusement sanctionnées.

souligner que les opérations budgétaires et comptables des communes émancipées ne peuvent se dérouler correctement que si l'on reconsidère fondamentalement le principe de l'unité de caisse à défaut de le supprimer. Ce classique principe budgétaire fait obligation aux communes considérées comme correspondants de déposer leurs fonds dans les caisses du Trésor<sup>366</sup>. La conséquence est fâcheuse : parfois, la commune a besoin d'exécuter des dépenses alors que le Trésor public ne dispose pas (encore) de liquidités financières. Et il faut attendre ! cette situation est aberrante pour une collectivité qui doit faire face à des urgences administratives, matérielles, financières et autres. L'établissement du principe de l'unité de caisse et de gestion au profit du Trésor public s'est accompagné de l'attribution à ses agents d'un droit de contrôle sur l'ensemble de l'exécution des budgets locaux. Plus simplement, c'est le receveur municipal, agent du ministère des finances, qui est chargé d'exécuter le budget (la phase comptable) de la collectivité locale sénégalaise<sup>367</sup>. Cette situation inadmissible est atténuée dans un pays comme la France par le droit pour le Maire d'adresser des réquisitions de paiement au comptable public. Ce droit n'existe pas au profit du Maire sénégalais.

Il est vrai que le principe de l'unité de caisse arrange dans une certaine mesure les collectivités territoriales non dotées de ressources financières considérables en ce que le Trésor public leur fait parfois des avances en attendant le recouvrement de leurs recettes.<sup>368</sup> Il arrive même que ce soit un déficit de trésorerie

---

<sup>366</sup> La loi 75 - 64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances et abrogeant l'ordonnance 63 - 01 du 15 mai 1963 (JO du 30 juin 1975) modifiée par la loi 91 - 24 du 30 mars 1991 de même que le décret 66 - 510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales font obligation à celles - ci de déposer leurs fonds au Trésor public.

<sup>367</sup> cf M.C. Bouat et J.L.Fouilland, op - cit, p135 et s.

<sup>368</sup> Il s'agit là des avances de trésorerie que l'Etat consent aux collectivités locales : avances de 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue selon des modalités différentes. Il s'agit d'autre part des avances exceptionnelles dont seules les communes peuvent bénéficier - voir en ce sens M.C. Bouat et J.L.Fouilland, op. cit., pp 128 - 129.

couvert par le Trésor public soit définitif. Les communes dakaroises aux ressources budgétaires considérables n'ont pas tellement besoin de cette faveur du Trésor public. Bien au contraire, l'unicité de caisse est paralysante pour des administrations décentralisées de la "région-capitale". L'idéal dans ce contexte est d'atténuer le principe de l'unité de caisse et de gestion au profit du Trésor public à Dakar et par suite de doter chaque collectivité communale dakaroise de sa propre caisse. Si l'on trouve irréaliste cette suggestion, l'on devrait doter les communes dakaroises - mais à elles seules - de leur propre caisse. D'ailleurs et heureusement, ce ne serait pas tellement une nouveauté ; en effet, certains établissements publics disposent d'une caisse autonome et leur comptabilité est tenue par leur propre comptable : c'est le cas entre autres de l'Université Cheikh Anta Diop. André Paysant n'a que trop raison : "le fait pour une collectivité locale de disposer d'une caisse propre est un facteur d'autonomie important car il implique la maîtrise par la commune de ses ressources"<sup>369</sup> et, par voie de conséquence, de couvrir ses charges avec la célérité requise.

Conclusion de la troisième partie.

L'analyse des libertés locales dans la presqu'île du Cap - Vert appelle quelques remarques :

- D'abord, de la fin du XIXe siècle au début de l'Indépendance, la presqu'île a abrité trois communes qui ont joui du principe démocratique de libre administration. C'est une période que l'on pourrait sur une allure caricaturale appeler l'Antiquité des libertés locales dakaroises.

- ensuite, à partir de 1961, plus précisément à partir de 1964, les pouvoirs publics Sénégalais décident de restreindre les libertés locales. Il n'y avait pratiquement plus de commune parce que la

---

<sup>369</sup> André Paysant "Finances publiques" Masson 1979, p 41 et S.

seule qui existait se confondait avec la région<sup>370</sup> ; plus de véritable conseil municipal pour délibérer.

Sur les affaires locales ; d'ailleurs plus d'affaires locales dans le Cap-vert parce que celles-ci se confondaient avec les affaires de l'Etat ; plus de Maire, personnage symbole des libertés municipales. Cette ère de "suspension" des libertés locales dakaroises qui dura jusqu'en 1983 pourrait être dénommée le "Moyen Age des libertés locales dakaroises"

A partir de 1983, des communes réapparaissent, des communautés rurales apparaissent. Les Maires reviennent même à Dakar. Les affaires locales s'élargissent. C'est l'ère de la "Renaissance des libertés locales dakaroises".

Il apparait à travers cette typologie historique que la politique de décentralisation administrative mise en oeuvre dans le Cap-Vert est émaillée d'hésitations, de contradictions et de reculs.

Pourtant, l'option de 1983 pour une décentralisation administrative progressive semble définitive et irréversible bien que lente<sup>371</sup>. Si cette lenteur se justifie dans certaines contrées du pays non dotées de moyens économiques et humains nécessaires à la gestion des affaires locales, elle ne se justifie pas à DAKAR où toutes les conditions semblent réunies pour une responsabilisation des populations locales.

DAKAR devrait donc préfigurer ce que seront la coopération locale et la décentralisation administrative réelle. DAKAR du fait de ses spécificités devrait - pour l'instant - bénéficier de "franchises municipales".

---

<sup>370</sup> A cette époque, la "commune - région" de DAKAR avait tel Janus deux faces : une régionale et une communale.

<sup>371</sup> Il faut faire remarquer aujourd'hui que le progrès des libertés locales à l'égal de celui des libertés publiques est insusceptible de recul.

REMARQUES CONCLUSIVES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

L'abondance des textes, législatifs et réglementaires intervenus sur DAKAR depuis 1960 contraste avec la frugalité de la littérature juridique relative à celui-ci.

En effet, dans le domaine des autres sciences sociales, l'on peut recenser des travaux plus ou moins exhaustifs sur DAKAR<sup>372</sup>.

Les juristes eux ne se sont pas particulièrement intéressés à DAKAR. Dans le domaine des Sciences Juridiques, l'un des travaux les plus remarquables sur Dakar est l'article du professeur Ibou Diaïté intitulé "le statut administratif des capitales, l'exemple de DAKAR" paru dans les Annales Africaines de 1976<sup>373</sup>. Dans cet article, le doyen Diaïté analyse l'évolution du Statut administratif de Dakar de 1960 à 1975.

Dans son manuel de "Droit administratif" NEA 1978 destiné principalement aux étudiants de 2<sup>e</sup> année de maîtrise en Sciences juridiques, Mr ALAIN BOCKEL ancien professeur à la Faculté des sciences Juridiques de l'Université de Dakar consacre juste une section à l'organisation administrative de Dakar dans une section intitulée "Les particularités du Statut de Dakar et de la région du Cap-Vert"<sup>374</sup>.

M.M. JEAN CLAUDE GAUTRON et MICHEL ROUGEVIN-BAVILLE dans leur ouvrage "Droit public du Sénégal" (Pédone 1977) étudient de manière très sommaire "le régime municipal de Dakar" dans une section intitulée "les régimes spéciaux"<sup>375</sup>.

M. MARC DEBENE, ancien professeur à la Faculté des Sciences Juridiques et économiques de l'Université de Dakar a écrit un

---

<sup>372</sup> Les travaux sont vraiment abondants. On en cite entre autres : CLAUDE FAUCE, "Histoire de la presqu'île du Cap - Vert" PARIS LAROSSE, 1961 ; ROBERT DELMAS "Des origines de Dakar et ses relations avec l'Europe" 2<sup>e</sup> édition, Dakar GIA 1963 ; Louis Vincent Thomas et PIERRE FOURGEYROLLAS "Dakar en devenir" sous la direction de Sankhalé, 1968 ; Assane Seck "Dakar, métropole ouest Africaine" (thèse) Dakar IFAN, 1970, etc.

<sup>373</sup> Précité, cet article a largement servi à cette recherche.

<sup>374</sup> Section III du chapitre II intitulé "le régime des communes chefs - lieux de Région," la décentralisation limitée" pp 315 - 318.

<sup>375</sup> pp 206 - 208.

article qui contient beaucoup d'informations sur Dakar ; article intitulé "la réorganisation de Dakar et de sa région" et paru tour à tour dans la RIPAS de 1985, n°11 et dans la Revue française d'administration publique n°40)<sup>376</sup>. Dans cet article, l'auteur analyse pour l'essentiel les réformes apportées par la loi 83-48 du 18 Février 1983 qui amorce le retour de DAKAR sous le régime administratif de droit commun.

Dans l'ouvrage "l'administration des grandes villes dans le monde" Paris PUF, 1986, M. CHARLES LAPEYRE analyse les politiques de déconcentration et de décentralisation administratives mises en oeuvre dans la région-capitale dans un article intitulé " La ville de DAKAR : commune et région<sup>377</sup>".

Enfin M. J.M N'ZOUANKEU dans son fascicule I " organisation administrative du Sénégal" destiné aux étudiants en Droit et aux praticiens étudie incidemment DAKAR en tant que circonscription déconcentrée et en tant que collectivité décentralisée. L'avantage de son fascicule est de compléter et d'actualiser les écrits antérieurs<sup>378</sup> ses analyses tiennent compte des réformes administratives récentes, notamment celles du 8 Octobre 1990.

Qu'est ce qui explique cette rareté de travaux juridiques plus complets sur DAKAR ? A en croire CHARLES EISENMAN, c'est peut être parce qu'une étude juridique relative à DAKAR concerne l'organisation administrative qui est "la partie la moins intéressante du droit administratif"<sup>378</sup>. En effet, le droit administratif classique appréhende l'organisation administrative de manière descriptive et linéaire. Il faut reconnaître que l'approche normative des structures de l'Administration n'est pas très attrayante.

---

<sup>376</sup> Cet article a aussi largement inspiré ce travail.

<sup>377</sup> Nous signalons cet article à titre d'information ne l'ayant pas lu.

<sup>378</sup> L'auteur normativiste dès l'introduction de sa thèse générale sur l'organisation administrative fait remarquer que celle-ci est "la partie la moins intéressante du droit administratif".

Sous l'angle de la science administrative, l'étude de DAKAR pourrait être plus dynamique car elle dépasserait le régime administratif dakarois pour englober tout le système administratif. L'utilisation des méthodes d'analyse qui ont cours en Science administrative permettrait d'insister sur la manière dont le système administratif dakarois est influencé par son environnement. A cet égard, l'analyse systémique et la méthode fonctionnelle nous permettraient de mesurer la portée et l'efficacité des "réponses" que l'Administration dakaroise apporte aux "demandes" qui lui sont adressées. De même, les résultats des "fonctions manifestes" et des "fonctions latentes" des administrations seraient appréciées à DAKAR.

Au demeurant, c'est incontestablement sous l'angle de la métropolitique que l'étude de DAKAR serait plus dynamique, plus pratique d'un mot plus complète. En effet, le caractère interdisciplinaire voire transdisciplinaire de cette nouvelle discipline aurait permis d'avoir une vue multidimensionnelle et pluridisciplinaire. Ainsi, coexisteraient dans cette perspective les aspects de Dakar liés au droit administratif, à la science administrative, à la science politique mais aussi à l'économie.

Au demeurant, l'approche juridique pure n'est pas sans intérêt. Elle permet de comprendre l'évolution du statut administratif de DAKAR de 1960 à nos jours. L'étude du régime administratif de DAKAR permet la connaissance des textes législatifs et réglementaires y relatifs mais aussi et surtout les "logiques mises en oeuvre"<sup>379</sup>. L'analyse juridique permet ainsi d'avoir une idée de la manière dont DAKAR est administré. A cet égard, elle montre que tant du point de vue de la déconcentration que du point de vue de la décentralisation, DAKAR et sa région ont été au début de l'Indépendance jusqu'aux années 80 soumis à un régime administratif dérogatoire du droit commun ; les caractéristiques majeures de ce régime étant la quasi-absence de politiques de déconcentration et

---

<sup>379</sup> MARC DEBENE, op. cit., p 648.

de décentralisation administratives et l'emprise de l'Etat sur la capitale.

De cette période, le doyen DIAITE tire la conclusion suivante "Il est facile de constater que les troubles de gestion qui ont longtemps caractérisé la commune de Dakar<sup>380</sup> ont pris fin... sur le plan financier, non seulement le déficit chronique qui grevait le budget communal a été résorbé, mais la commune est désormais en mesure d'effectuer d'importants investissements... Ainsi se trouve atteint un des objectifs que poursuivait le Législateur en établissant le statut de DAKAR : l'assainissement de la gestion municipale de la ville".

Le doyen DIAITE reconnaît lui même que "... le recul de la décentralisation qui en est découlé a évidemment réduit les possibilités de participation des populations à la gestion de leurs propres affaires".

La thèse de la réussite de l'assainissement de la gestion communale avancée par M. DIAITE n'est pas partagée par le professeur DEBENE selon qui toutes les réformes antérieures à 1983 ne sont pas parvenues à l'assainissement de la gestion municipale dakaroise. D'ailleurs souligne t-il "l'endettement de la commune de DAKAR a pris des proportions étonnantes. (Mais l'étonnement sera encore plus grand le jour où l'on réussira à connaître son montant)".

Toujours est-il qu'en 1983, les pouvoirs publics pour des raisons qui sont encore à approfondir <sup>font</sup> décident de soumettre DAKAR et sa région du point de vue de la déconcentration que du point de vue de la décentralisation au droit commun.

La réforme de 1983 semble d'une part avoir rapproché l'Administration et l'administré ; d'autre part elle s'évertue encore à corriger les errements de gestion des administrateurs. A preuve, MAMADOU DIOP prévoyait la création d'une structure propre

---

<sup>380</sup> A vrai dire, ces troubles de gestion n'étaient point l'apanage de la commune de Dakar - Déjà, selon les sources officielles, au 30 juin 1964, la dette cumulée des communes s'élève à 2 918 372 720 FCFA alors que les recettes annuelles de toutes les communes sont estimées à la même date à 2 113 921 526 F CFA, cf JEAN COLLIN, op.cit., p30

pour gérer les dettes de l'ancienne commune de DAKAR<sup>381</sup>.

Ce processus d'association des populations dakaroises à la gestion de leurs propres affaires et leur responsabilisation dans cette gestion doivent aller s'approfondissant. L'on peut nous objecter que toutes les collectivités territoriales ont droit à cette responsabilisation. A notre sens, seules les collectivités majeures et viabiles devraient se passer de la tutelle<sup>382</sup> de l'Etat central. Et les collectivités dakaroises sont assurément de celles-ci.

Aussi, sans aller jusqu'à dire à l'instar de Mr NZOUANKEU qu'une société mûre pour recevoir des appareils électroménagers est mûre pour la démocratie et la décentralisation<sup>383</sup>, nous estimons que les conditions d'une véritable décentralisation sont réunies dans la "région capitale".

Aussi, en conformité avec le progrès et à la dimension des problèmes d'administration que connaît DAKAR, il y faut un mouvement décentralisateur en décalage par rapport au mouvement d'ensemble national. Il y faut un "bond décentralisateur". Et si ce bond ne fait pas faux bond, s'il venait à améliorer la manière dont la région-capitale est administrée jusqu'ici, son extension et sa généralisation à d'autres centres urbains ou collectivités locales viabiles pourraient et devraient être envisagées.

Cette démarche progressive et pragmatique articulée autour d'une diversité de régimes juridiques est plus réaliste qu'une uniformisation, une standardisation mécanique du régime juridique

---

<sup>381</sup> cf interview de MAMADOU DIOP, maire de Dakar dans le Soleil du 29 - 1 - 1985.

<sup>382</sup> Seules les collectivités locales périphériques non encore viabiles devraient être sous tutelle. C'est certainement et seulement en ce sens qu'il faut comprendre M. HAURIOU lorsqu'il rappelait contre les détracteurs de ce terme en droit administratif que "la tutelle a un caractère familial d'action bénéfique et nourrissante, et non pas seulement de contrôle revêche et tatillon" cité par MM PRELOT et LESCUYER, op.cit., p 148. C'est en ce sens aussi qu'il faut comprendre M. EL HADJI MBODJI lorsqu'il souligne la nécessité de maintenir la tutelle en mettant en avant sa "fonction pédagogique" (Intervention au pré - collque de la RIPAS sur la décentralisation administrative) op. cit.

<sup>383</sup> Il y a quelques années, Mr NZOUANKEU - dans un article paru dans "le soleil" - soutenait frontalement contre ceux qui estiment que les Etats africains ne sont pas mûrs pour la démocratie que des peuples mûrs pour recevoir les appareils mécaniques et électro - ménagers modernes sont aussi mûrs pour la démocratie. L'auteur reprend aujourd'hui à son compte cet argument classique chez lui contre les adversaires de la décentralisation. A dire vrai, l'on pourrait reprocher à cet argument son excès de générosité et d'exagération d'une comparaison.

applicable à toutes les collectivités décentralisées.

A bien des égards, DAKAR est fort différent du reste du pays. DAKAR devrait inaugurer au Sénégal la "nuit du 4 Août" de la tutelle et le "Grand Soir" des libertés locales.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES RELATIFS  
A DAKAR DEPUIS 1960.

Loi 61 - 01 du 14 janvier 1961 portant réorganisation des communes de Dakar et Gorée (JO n°3431 du 31 janvier 1961, page 42).

Loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar. (JO n°3656 du 19 janvier 1964 pp 98 - 101).

Loi 64 - 03 du janvier 1964 abrogeant et remplaçant l'article 1er de la loi 60 - 028 du 1er février 1960 portant création des assemblées régionales (JO n° 3656 du 19 janvier 1964, p 101).

Décret n°65 - 289 du 30 avril 1965 relatif à l'organisation en quartiers de la commune de Dakar (JO n° 3743 du 22 mai 1965, p 575).

Loi n°65 - 56 du 19 juillet 1965 Modifiant l'article 20 de la loi n° 64 - 02 du 19 janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar (JO n° 3761 du 14 août 1965, p 891).

Décret n°66 - 858 du 7 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi 64 - 46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines (JO n°3855 du 19 novembre 1966, p 1516)

Loi n° 67 - 25 du 23 mai 1967 modifiant les articles 10 et 20 de la loi 64 - 02 du 19 janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar (JO n°3896 du 3 juin 1967, p795)

Loi n° 70 - 12 du 6 février 1970 abrogeant le deuxième alinéa de

l'article 9 de la loi 64 - 02 du 19 Janvier 1964 supprimant la commune de Rufisque et portant réforme du régime municipal de Dakar. (JO n° spécial 4084 du 7 fév. 1970, p 158).

Décret n° 70 - 1416 du 24 décembre 1970 portant application de la loi 70 - 09 du 28 janvier 1970 relative à la création d'un syndicat dans les communes à statut spécial (JO n° 4145 du 30 janvier 1971, pp 93 - 94).

Loi n°72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar (JO n° 4224 du 13 mai 1972 pp 763 - 767)

Décret n° 72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la Région du Cap - Vert (JO n° 4246 du 2 septembre 1972 pp 1442 - 1445).

Loi n°72 - 89 du 24 novembre 1972 relative au sectionnement de la commune de Dakar (JO n° spécial 4262 du 25 novembre 1972, p 1963).

Arrêté ministériel n°12898 M. INT - D.T.C.T du 24 novembre 1972 fixant le nombre des conseillers à élue par secteur électoral dans la commune de Dakar (JO n° spécial 4262 du 25 novembre 1972, pp 1963 - 1964).

Décret n°72 - 1367 bis du 28 novembre 1972 fixant la date d'entrée en vigueur dans la Région du Cap - Vert de la loi 72 - 01 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale et de la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de la commune de Dakar (JO n° 4265 du 9 décembre 1972, pp 2010 - 2011).

Décret n° 72 - 1368 du 28 novembre 1972 portant convocation du collège électoral de la commune de Dakar pour l'élection du conseil municipal (JO 4265 du 9 décembre 1972, p 2011).

Décret n°73 - 049 du 12 janvier 1973 fixant les modalités de désignation des conseillers représentant les groupements à caractère économique ou social au sein du conseil municipal de la commune de Dakar (JO n°4275 du 3 février 1973, pp 354 - 355).

Arrêté ministériel n°222 M. INT. D.T.C.L du 13 janvier 1973 fixant

la composition des commissions de recensement général des votes pour les élections municipales du 28 janvier 1973 (JO n°4275 du 3 février 1973, p 355).

Arrêté ministériel n°719 M.INT. D.T.C.L en date du 30 janvier 1973 portant désignation des représentants des groupements à caractère économique ou social au sein du conseil municipal de Dakar (JO n°4287 DU 17 février 1973 p 455).

Décret n°73 - 267 en date du 14 mars 1973 fixant la date d'entrée en vigueur du décret 72 - 895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la région du Cap - Vert. (JO n° 4290 du 21 avril 1973, p 929).

Décret n°73 - 268 en date du 14 mars 1973 abrogeant les décrets portant nomination de délégués et d'adjoints aux délégués du gouverneurs de la région du Cap - Vert - (JO n°4290 du 21 avril 1973, p 929).

Arrêté Ministériel n°2519 M.INT. - D.T.C.L en date du 19 mars 1973 portant désignation d'un représentant des groupements à caractère économique ou social au sein du conseil municipal de Dakar. (JO n°4277 du 7 avril 1973, p 845).

Décret n°75 - 391 du 12 avril 1975 abrogeant et remplaçant le dernier alinéa de l'article 9 du décret n°65 - 289 du 30 avril 1975 relatif à l'organisation en quartiers de la commune de Dakar. (JO n° 4423 du 24 mai 1975, p 650).

Décret n°77 - 976 du 4 novembre 1977 portant convocation des collèges électoraux des communes des régions du Cap - Vert, de Thiès, du Sine - Saloum, de la Casamance, et du Sénégal oriental pour l'élection de leurs conseils municipaux (JO n°4595 du 12 novembre 1977, pp 1380 - 1381).

Loi n°77 - 97 du 9 décembre 1977 prorogeant la durée du mandat des conseils municipaux et ruraux de la Région de Thiès et du Conseil municipal de la commune de Dakar (JO n°4604 du 9 décembre 1977, p

1566).

Décret n°78 - 302 du 12 avril 1978 abrogeant et remplaçant le décret 73 - 049 du 12 janvier 1973 fixant les modalités de désignation des représentants des groupements à caractère économique et social (JO n° 4632 du 29 avril 1978, p 542).

Loi 79 - 58 du 25 juin 1979 modifiant la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar (JO 4712 du 7 juillet 1979, pp 715 - 716).

Loi 79 - 30 du 24 janvier 1979 modifiant et complétant la loi 72 - 26 du 19 janvier 1979 fixant le régime municipal de Dakar (JO n°4685 du 2 février 1984, pp 113 - 114).

Loi 75 - 36 du 3 avril 1975 modifiant certaines dispositions du code administration communale, de la loi 72 - 26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar et de la loi 72 - 63 du 26 juillet 1972 fixant le régime municipal des communes chefs - lieux de région autres que la commune de Dakar. (JO n° du 28 avril 1975, p 555).

Décret 74 - 945 du 19 septembre 1974 a crée dans la zone rurale de la 3e circonscription les sections rurales de Bambilor, Sangalkam, Sébikotane et Yène.

Loi 81 - 62 du 24 novembre 1981 prorogeant la durée du mandat des conseils municipaux de la commune de Dakar, des communes des régions de Diourbel, Louga, Thiès, Sine- Saloum et du Sénégal Oriental ainsi que les conseils ruraux des régions de Diourbel, Louga, Thiès et du Sine - Saloum (JO du 12 décembre 1981, p 1079).

Loi 83 - 48 du 18 février 1983 fixant la date de renouvellement général des conseils municipaux, prorogeant la durée de certains municipaux et ruraux et reportant et reportant la date en vigueur de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la Région du Cap - Vert (JO n° 4955 du 2 juillet 1983, pp549 à 550).

Décret n° 83 - 1128 du 29 octobre 1983, portant réorganisation administrative de la Région du Cap - Vert (JO n°4975 du 12 novembre

1983, p 950).

Décret n°83 - 1129 du 29 octobre 1983, portant création des communes dans la région du Cap - Vert (JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp 950 - 951).

Décret 83 - 1130 du 29 octobre 1983, portant création des communautés rurales dans la Région du Cap - Vert (JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp 951 - 952)

Décret n°83 - 1130 du 29 octobre 1983, portant création des communautés rurales dans la Région du Cap - Vert (JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp 951 - 952).

Décret n°83 - 1131 du 29 octobre 1983, portant création de la communauté urbaine de Dakar. (JO n°4975 du 12 novembre 1983, pp 952 - 953).

Loi 84 - 13 du 4 janvier 1984, fixant la date de renouvellement général des conseils municipaux et reportant la date d'entrée en vigueur de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la Région du Cap - Vert (JO n°4987 du 28 janvier 1984, p60)

Loi n°84 - 18 du 2 février 1984, abrogeant et remplaçant l'article 17 du code de l'administration communale (JO n°4991 du 25 février 1984, p 115).

Loi n°84 - 22 du 24 mars 1984, abrogeant et remplaçant l'article premier et l'article 2 de la loi 72 - 02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale (partie concernant Dakar JO n°5000 du 21 avril 1981, p241).

Décret 84 - 613 du 1er juin 1984, portant dévolution des biens meubles et immeubles de l'ancienne commune de Dakar aux communes de Dakar, de Pikine et de Rufisque Bargny et à l'Etat (JO n°5008 du 2 juin 1984, pp 383 - 384).

Décret n°84 - 615 du 1er Juin 1984, fixant les modalités d'élection et de désignation des conseillers régionaux de la Région de Dakar. (JO n° 5008 du 2 juin 1984, p385)

Arrêté n°7975 M. INT. SED. D.C.L en date du 29 juin portant nomination des membres des délégations spéciales à la communauté urbaine de Dakar et aux communes de Dakar, de Pikine et de Rufisque - Bargny (JO n°5019 du 13 Août 1984, p542).

Décret n°84 - 1499 du 19 décembre 1984, fixant les modalités de désignation des conseillers représentant les groupements à caractère économique et social (JO n° 5041 du 22 décembre 1984, p 808).

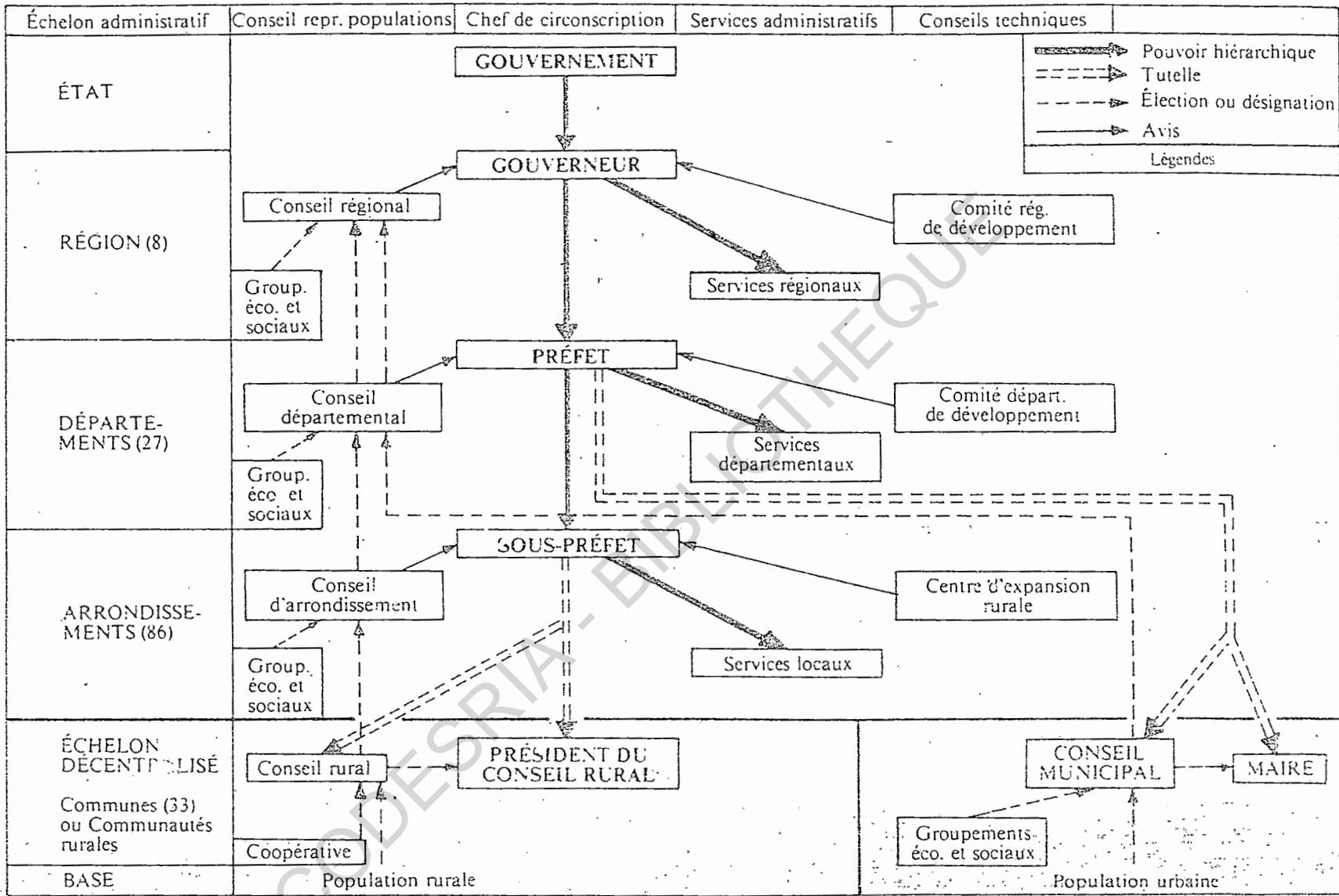
Loi n°90 - 36 du 8 octobre 1990, abrogeant et remplaçant l'article premier de la loi 83 - 48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la Région du Cap - Vert (JO n°5372 du 13 octobre 1990, p 478).

Décret n°90 - 1134 du 8 octobre 1990, portant création dans la Région de Dakar des communes de Guédiawaye et de Bargny (JO n°5373 du 19 octobre 1990, pp 483 - 484).

Décret n°90 - 1138 du 8 octobre 1990, portant modification des articles 1,3 et 4 du décret 83 - 1131 du 29 octobre 1983, portant création de la communauté urbaine de Dakar (JO n°5373 du 19 octobre 1990 p 488).

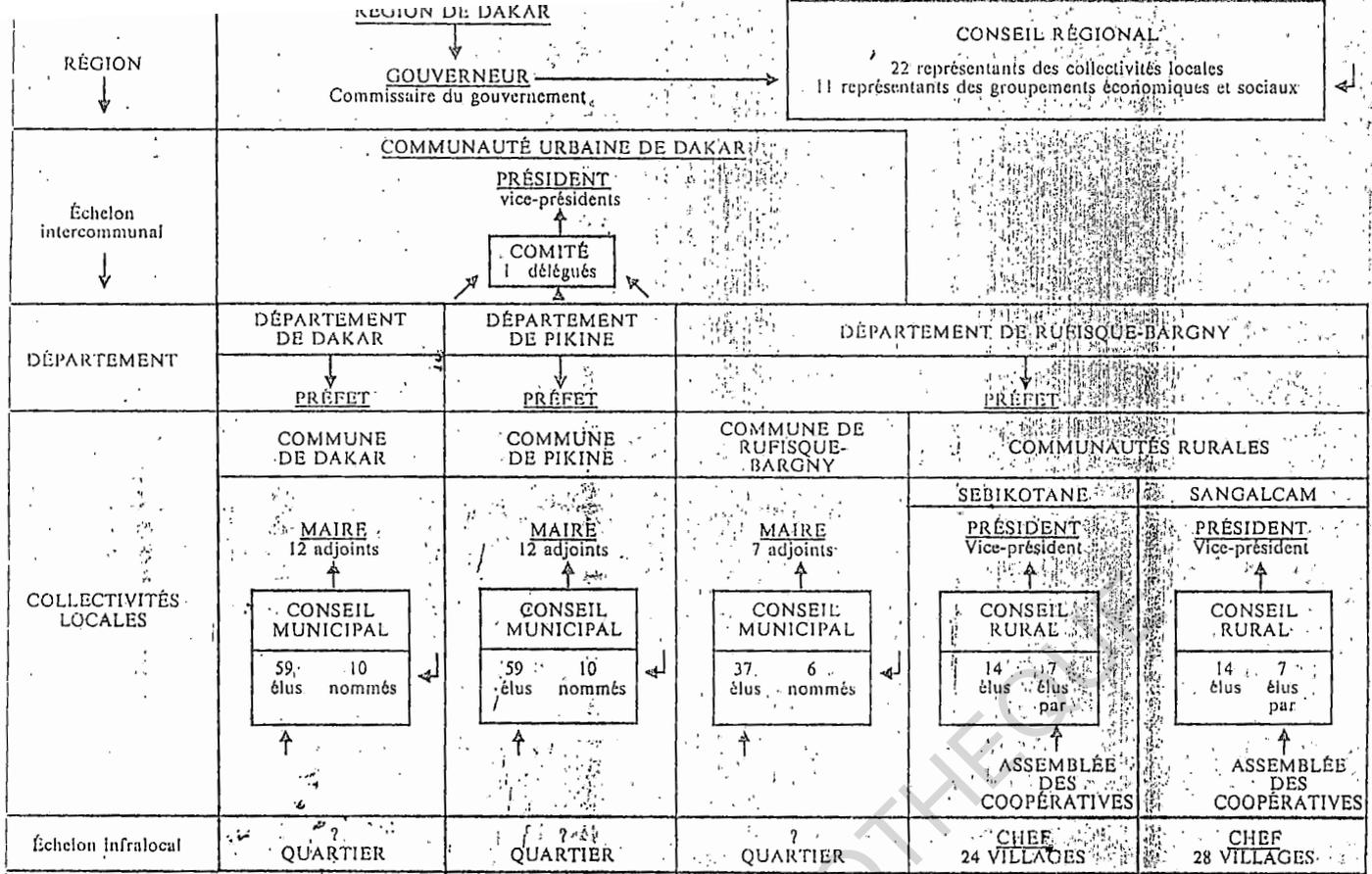
voir également loi 66 - 64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale (JO n°3832 du 30 juin 1966, pp 773 - 795).

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE



134

(il y a  
 munes  
 pour l  
 villes  
 résulte  
 urbaine  
 tion é  
 urbaine  
 lière, c  
 conseil  
 2.  
 La  
 niveau  
 d'auto  
 préfet  
 nité d  
 servic  
 organ  
 paux r  
 le cen  
 culier  
 popul  
 3.  
 L  
 circon  
 neuve  
 circoz  
 4.  
 C  
 comm  
 outre,  
 admin  
 auton  
 Rem  
 1  
 est lo  
 décor  
 peut r  
 pagne  
 dépai  
 étroit  
 n'a-t-  
 dence



CODESRIA - BIBLIOTHÈQUE

MARQUE DÉPOSÉE

J.M. NZOUANKEU

5. Découpage territorial de la  
République du SénégalREGION DE DAKAR (Chef-lieu : Dakar)

| DEPARTEMENTS                       | COMMUNES             | ARRONDISSEMENTS | COMMUNAUTES<br>RURALES  |
|------------------------------------|----------------------|-----------------|-------------------------|
| DAKAR<br><i>C/lieu Dakar</i>       | Dakar                |                 |                         |
| PIKINE<br><i>C/lieu Pikine</i>     | Pikine<br>Guédiawaye |                 |                         |
| RUFISQUE<br><i>C/lieu Rufisque</i> | Rufisque<br>Bargny   |                 | Sangalcam<br>Sébikotane |

REGION DE DIOURBEL (Chef-lieu : Diourbel)

| DEPARTEMENTS                   | COMMUNES | ARRONDISSEMENTS | COMMUNAUTES<br>RURALES                           |
|--------------------------------|----------|-----------------|--|
| BAMBEY<br><i>C/lieu Bambey</i> | Bambey   | Baba-Garage     | Baba-Garage<br>Dinguiraye<br>Keur-Samba-<br>Kane |
|                                |          | Lambaye         | Gawane<br>Lambaye<br>Ngogom<br>Refane            |
|                                |          | Ngoye           | Dangalma<br>Ndongol<br>Ngoye<br>Thiakhar         |

LISTE DES GOUVERNEURS DE LA REGION  
DU  
CAP - VERT PUIS DE DAKAR

- Jean Collin du 10 - 3 - 60 au 1 - 12 - 1960
- Michel Fourcault du 1 - 12 - 60 au 5 - 5 - 61
- Djibril Ndiaye du 5 - 5 - 61 au 20 - 12 - 62
- Christian Valentin du 20 - 12 - 62 au 26 - 12 - 62
- Jean Collin du 26 - 12 - 62 au 16 - 5 - 63
- Ibrahima Sow du 16 - 5 - 63 au 17 - 12 - 63
- Amadou Clédor Sall du 17 - 12 - 63 au 6 - 6 - 68
- Abdou Ndéné Ndiaye du 6 - 6 - 68 au 18 - 3 - 70
- Lamine Lô du 19 - 3 - 70 au 17 - 11 - 71
- Thierno Birahim Ndao du 17 - 11 - 71 au 6 - 6 - 75
- El Hadji Malick Bâ du 6 - 6 - 75 au 10 - 4 - 79
- Madieng Khary Dieng du 10 - 4 - 79 au 14 - 12 - 83
- Ibrahime Koné du 14 - 12 - 83 au 15 - 1 - 85
- Tidiane LY du 15 - 1 - 85 au 17 - 2 - 92
- Sény Camara du 17 - 2 - 92 à 1994
- Maham BA, depuis 1994

150

## MAIRES DE DAKAR

- Jean Alexandre 9 décembre 1887
- De Marguerie de Montfort Charles 8 mai 1892
- Jean Alexandre 9 mai 1896
- Fernand Marsat 8 oct 1898
- Fernand Marsat 1901
- Teisseire 1903
- Masson 1908
- V.la Vie 1919
- Blaise Diagne 1920
- Jules Sergent 1921
- Blaise Diagne 1924
- Armand Argrand 1934
- Martine, prdt de la Commission municipale 1939 - 1940
- Alfred Goux 1943
- Lamine Guéye 1945
- Joseph Gomis, prdt du Conseil municipal 26 août 1961
- Samba Guéye, prdt du Conseil municipal 7 mars 1964
- Lamine Diack, prdt du Conseil municipal 26 février 1978
- Amadou Cléodor Sall 26 avril 1979
- Mamadou Diop 22 déc 1984
- Mamadou Diop 18 déc 1990

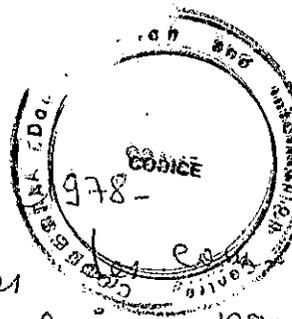
# Bibliographie

## Méthodologie

-ragnière Comment réussir un mémoire

## Ouvrages

- Boebel Alain "Droit administratif" NEA,
- Bouat M. C et Fourlland J. L "Les finances locales et des communautés rurales" Clairafrique, 1983
- Couvrière M. et Debene M. "Le droit foncier sénégalais"
- Des Cars Jean "Haussmann, la gloire du second empire" Editions "J'ai lu" 1980.
- Diop M. C et Dionf. M. "Sénégal: enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale" CEAN, 1990.
- Eisenman Charles "Cours de droit administratif" T. 1 LGT (problèmes d'organisation de l'administration) année 1966-67
- Gautron J. C et Rougerin-Baillé - M. "Droit public du Sénégal" Paris, Pécane 1977.
- Fall Ibrahim "L'opinion dépolitisation des communes chefs-lieux de région" Dakar 1978, mémoire de stage de l'ENAM.
- Faye Cheikh Faly "L'opinion publique daka" le thème de DEA, Université de Paris VII, 1986.
- Lamine "L'Etat et la révolution" Editions du progrès.
- Payant A. "Finances publiques" Masson, 1979



Prélot (M.) - et Lescuyer (G.), Histoire des idées politiques  
Paris, Dalloz, 1990.

N Zouanben (J.M.), fascicule 1 = organisation administrative du Sénégal - Centralisation, Décentralisation, Secteur parapublic - Pouvoir hiérarchique et pouvoir tutelle // Fac. Droit, 1993 - (Polycopie).

- Vedel (G) et Delvolvé (P.), Droit administratif  
Tome 2; Paris, P.U.F., 1992.

- Waline (J.) et Rivéro (J.), Droit administratif  
Paris, Dalloz, 1993.

- Zuccarelli (F.), La vie politique dans les quatre communes du Sénégal de 1871 à 1914; Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public.

### III - Articles -

- Chapuisat (J.), Autonomie territoriale et régionalisation politique; AJDA 1983, pp. 61-64.

- Dièbène (M.), La reorganisation de Dakar et sa région  
Revue française d'Administration publique n° 40; pp. 628 et s.

- Diatta (I.), Le statut administratif des capitales, exemple de Dakar; Annuaire Africain 1976, pp. 42 et s.

- Moreau (J.), L'organisation administrative de Paris, Mars  
le 1<sup>er</sup> et le 1<sup>er</sup> de l'élection de leurs conseillers; AJDA  
1983, pp. 115-119.