

REPUBLIQUE DU CAMEROUN  
PAIX-TRAVAIL-PATRIE

-----  
MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DU  
DEVELOPPEMENT LOCAL  
-----

REPUBLIC OF CAMEROON  
PEACE-WORK-FATHERLAND

-----  
MINISTRY OF DECENTRALIZATION AND  
LOCAL DEVELOPMENT  
-----

## **SEMINAIRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS DE LA DECENTRALISATION**

**THEME : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE  
LA COMMUNE**

Communication  
de Monsieur NNOKE NGWESE Anthony,  
Conseiller Technique N°1

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	2
<b>I. L'APPAREIL COMMUNAL : SON ORGANISATION ET SON FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>3</b>
<b>a. Les acteurs internes .....</b>	<b>3</b>
<b>a.1. L'organe délibérant.....</b>	<b>4</b>
<b>a.1.1. L'organisation du conseil municipal.....</b>	<b>4</b>
a.1.1.1. La composition du conseil municipal.....	4
a.1.1.2. Les attributions du conseil municipal .....	5
a.1.1.3. Le fonctionnement du conseil municipal .....	7
a.1.1.4. La cessation de fonctions d'un conseiller ou d'un conseil .....	8
a.1.1.5. La mise en place d'une délégation spéciale .....	9
<b>a.2. L'organe exécutif.....</b>	<b>10</b>
<b>a.2.1. La composition de l'exécutif communal .....</b>	<b>10</b>
<b>a.2.2. La composition de l'exécutif de communauté .....</b>	<b>11</b>
<b>a.2.3. L'entrée en fonction et le régime des incompatibilités des exécutifs .....</b>	<b>11</b>
<b>a.2.4. Les attributions du Maire de Ville et du Maire.....</b>	<b>12</b>
<b>a.3. Les acteurs administratifs de la commune.....</b>	<b>15</b>
a.3.1. Le Secrétaire Général de Mairie.....	15
a.3.2. Le Receveur Municipal.....	15
a.3.4. Le Contrôleur Financier .....	16
a.3.5. La Commission Communale de Passation des Marchés Publics. ....	16
a.3.6. L'ensemble du personnel de la commune.....	16
<b>b. Les acteurs externes.....</b>	<b>16</b>
<b>c. Les interactions entre les différents acteurs .....</b>	<b>17</b>
<b>II. L'IMPACT DU NON-RESPECT DES REGLES DANS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE .....</b>	<b>19</b>
<b>a. Les causes et les conséquences des dysfonctionnements observés dans l'appareil communal .....</b>	<b>19</b>
<b>a.1. Le non-respect du principe de la libre administration des CTD.....</b>	<b>19</b>
<b>a.2. Le non-respect du principe de la légalité.....</b>	<b>21</b>
<b>a.3. Le non-respect du principe de la primauté de l'Etat.....</b>	<b>21</b>
<b>a.4. Le non-respect du principe de la participation citoyenne.....</b>	<b>22</b>
<b>a.5. Le non-respect du principe de la saine collaboration.....</b>	<b>22</b>
<b>a.6. Le non-respect des autres principes.....</b>	<b>25</b>
<b>b. Quelques pistes de remédiation .....</b>	<b>25</b>
CONCLUSION .....	26

## INTRODUCTION

La loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées définit la commune, en son article 147, comme « *la Collectivité Territoriale de base* ». A ce titre, et conformément à l'article 8 de la même loi, la commune est une personne morale de droit public jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts locaux. Elle règle, par voie de délibérations, toutes les affaires relevant de sa compétence.

Cette compétence, suivant l'article 147 de la même loi, porte sur ou se rapporte à « *une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants* ». Il en découle que la mission principale de la commune consiste à apporter aux populations à la base le bien-être ou le mieux-être dont elles ont besoin, en leur fournissant des solutions appropriées aux problèmes auxquels elles font face dans leur existence quotidienne. Cette conception de la loi est en accord avec l'article 55 (2) de la Constitution qui dispose que « *les conseils des collectivités territoriales décentralisées ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités* ».

La fonction première d'une commune consiste dès lors en la fourniture des services sociaux de base aux populations, dans le but d'améliorer leurs conditions et leur cadre de vie.

Pour que cette fourniture des services sociaux de base soit la plus efficiente et la plus optimale possible, il doit être mis en place, au sein de la commune, une organisation et un fonctionnement appropriés.

Par organisation, il faut comprendre la manière dont l'ensemble des acteurs d'un organisme animé, d'un système dynamique, sont structurés et agencés, en vue d'en assurer le fonctionnement normal. Par fonctionnement, il faut comprendre la manière dont cet organisme animé, ce système dynamique, composé de différents éléments ou acteurs en interaction, s'organise et opère, sur la base d'un certain nombre de règles et de principes préétablis, pour répondre à une fonction donnée.

La mission ou la fonction de promotion du développement local et d'amélioration des conditions de vie des populations qui incombe à la commune concerne toutes ses déclinaisons. En effet, suivant le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, l'on distingue, en dehors des communes, des agglomérations urbaines bénéficiant d'un régime particulier. Il s'agit des communautés urbaines et des communes d'arrondissement.

Toutes ces entités décentralisées sont assises sur des territoires et sont composées de populations qui, de manière démocratique, élisent les organes dirigeants, à savoir d'une part le Conseil, l'organe délibérant élu au suffrage universel direct, et d'autre part, le Maire et ses adjoints qui constituent l'organe exécutif, élu au suffrage universel indirect.

Une bonne organisation de la commune doit pouvoir lui garantir un fonctionnement optimal, condition sine qua non du bon exercice de la fonction qui est la sienne, à savoir celle de fournir aux populations les services qu'elles sont en droit d'en attendre, en termes, entre autres, d'éducation, de santé, d'enlèvement des ordures ménagères, de protection civile, d'état civil, d'équipements sociaux, de police municipale ou de police des constructions.

Cette fonction, clé de voûte de la mission de toute commune, et raison-d'être de celle-ci, ne peut être assurée avec l'efficacité requise, de même que l'efficience indispensable, que si la commune fonctionne sur des fondements sains, c'est-à-dire dans le respect des règles de son organisation, ainsi que des principes préalablement établis et codifiés dans les instruments de droit.

Parler de l'organisation et du fonctionnement de la commune revient dès lors à décliner les éléments de ce système, un système dynamique à souhait, c'est-à-dire les acteurs, ainsi que les principes qui sous-tendent chacune de leurs interactions.

Toutefois, l'intérêt de la présente communication porte, à n'en point douter, sur la déclinaison des situations de dysfonctionnements ou de mal fonctionnement, observables au sein de la commune camerounaise, leurs causes et leurs conséquences, ainsi que sur la formulation des pistes de solutions devant permettre à la commune de disposer d'un fonctionnement normal, d'un fonctionnement optimal.

## **I. L'APPAREIL COMMUNAL : SON ORGANISATION ET SON FONCTIONNEMENT**

L'appareil communal est constitué d'un ensemble d'acteurs qui se situent à plusieurs strates et interviennent à plusieurs niveaux de son organisation et de son fonctionnement.

Dans le cadre de la présente communication, nous distinguerons les acteurs endogènes et les acteurs exogènes.

### **a. Les acteurs internes**

On peut les ranger dans deux catégories : les acteurs élus et les acteurs administratifs.

Dans la catégorie des acteurs élus, nous présenterons tour à tour, le Conseil, organe délibérant, investi de la mission d'orienter l'action de la commune, par le moyen des délibérations ; et l'exécutif, le Maire et ses adjoints, élus par le conseil, en son sein.

A cet égard, nous insisterons davantage sur leur organisation, leurs attributions et leur fonctionnement.

### **a.1. L'organe délibérant**

L'organe délibérant de la commune et de la commune d'arrondissement est appelé le Conseil Municipal, tandis que celui de la communauté urbaine est dénommé le Conseil de communauté (article 243 du Code Général des CTD). Ces organes délibérants se constituent suivant des règles spécifiques. Ils bénéficient d'attributions propres et peuvent voir leur fonctionnement interrompu pour diverses raisons.

#### **a.1.1. L'organisation du conseil municipal**

Nous passerons en revue sa composition et ses attributions, ainsi que la cessation de ses fonctions dans les cas autre que l'expiration du mandat et la mise en place d'une délégation spéciale.

##### **a.1.1.1. La composition du conseil municipal**

Suivant l'article 165 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, « *le conseil municipal est composé de conseillers municipaux élus suivant des modalités fixées par la loi* », notamment la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, modifiée et complétée par la loi n°2019/005 du 25 avril 2019. Leur nombre est déterminé par l'article 166 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées. Il est fonction du nombre d'habitants par collectivité, tiré des chiffres du recensement officiel de la population précédant immédiatement les élections municipales, dans les proportions fixées ainsi qu'il suit :

- moins de cinquante mille (50 000) habitants : vingt-cinq (25) conseillers ;
- de cinquante mille (50 000) à cent mille (100 000) habitants : trente-un (31) conseillers ;
- de cent mille un (100 001) à deux cent mille (200 000) habitants : trente-cinq (35) conseillers;
- de deux cent mille un (200 001) à trois cent mille (300 000) habitants : quarante-un (41) conseillers ;
- plus de trois cent mille (300 000) habitants: soixante et un (61) conseillers.

L'organe délibérant doit en outre tenir compte, dans sa composition, de certains critères posés par la loi, notamment les critères de la composition sociologique de la commune, ainsi que de la représentation des populations autochtones, des minorités et du genre.

Pour les agglomérations urbaines jouissant d'un régime spécial, notamment les communautés urbaines, le conseil de communauté comprend, outre les Maires des communes d'arrondissement, dix (10) conseillers de chacune desdites communes, élus au sein des conseils municipaux concernés à l'occasion de la première session du conseil suivant immédiatement la proclamation des résultats des élections municipales. Ces membres du conseil de la communauté urbaine prennent l'appellation de conseillers de la communauté urbaine (article 244 du Code Général).

#### **a.1.1.2. Les attributions du conseil municipal**

S'agissant des attributions du Conseil municipal, il importe de relever qu'en tant qu'organe délibérant, le conseil municipal est l'organe plénier de la collectivité territoriale. Suivant l'article 167 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, le conseil règle, par voie de délibérations, les affaires de la commune et donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou à la demande du représentant de l'Etat. En outre, il peut formuler des vœux par résolutions sur toutes les questions ayant un intérêt local, notamment sur celles concernant le développement économique et social de la commune.

Le conseil municipal est tenu informé de l'état d'avancement des travaux et projets financés par la commune ou réalisés avec sa participation. Il est obligatoirement consulté pour la réalisation, sur le territoire de la commune, de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat, de la région, de toute autre collectivité ou tous organismes publics ou privés.

Dans le passé, avec la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, le conseil municipal n'avait pas de compétences propres. Le Code Général a apporté, en son article 168, une innovation majeure en leur consacrant des compétences spécifiques. A ce titre, le conseil délibère de droit sur les matières ci-après :

- les documents de planification urbaine ;
- les plans et programmes communaux de développement économique, social et culturel ;
- les budgets et le compte administratif ;
- la création et la gestion des équipements collectifs d'intérêt communal dans les domaines concernant l'enseignement préscolaire et fondamental, l'éducation non formelle et l'apprentissage, la formation professionnelle, la santé, l'hygiène publique et l'assainissement, les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal, le transport public et les plans de circulation, l'eau et l'énergie, les foires et les marchés, la jeunesse, le sport, les arts et la culture, les activités d'exploitation artisanale des ressources minières de la commune ;

- la gestion du domaine d'intérêt communal, notamment la lutte contre les pollutions et les nuisances, l'organisation des activités agricoles et de santé animale, la gestion foncière, l'acquisition et l'aliénation des biens et du patrimoine, la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ;
- la création et le mode de gestion des services publics communaux ;
- l'organisation des interventions dans le domaine économique ;
- l'organisation des activités artisanales et touristiques ;
- l'organisation des activités de promotion et de protection sociales ;
- la fixation des taux des taxes communales, dans le respect des fourchettes arrêtées par la loi ;
- l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ;
- les baux et autres conventions ;
- les emprunts et les garanties d'emprunt ou avals ;
- l'octroi de subventions ;
- les prises de participation ;
- les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales nationales ou étrangères ;
- les modalités de gestion du personnel ;
- le règlement intérieur prévoyant, entre autres, les modalités de fonctionnement des commissions municipales ;
- la réglementation en matière de police municipale ;
- les projets d'investissement humain ;
- la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières ;
- le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature ;
- la création, la délimitation et la matérialisation des chemins de bétail à l'intérieur de la commune, à l'exception des voies de grande circulation qui relèvent de la compétence de l'Etat ;
- la dénomination des places, rues, complexes et jardins municipaux.

L'énumération ainsi faite, découle de l'article 168 du Code Général des CTD. L'article 169 du même Code indique, en sus, que le conseil peut déléguer l'exercice d'une autre partie de ses attributions au Maire, à l'exception de celles sus énumérées. En cas de délégation, la délibération doit déterminer la durée et l'étendue de la délégation pour laquelle le délégataire est tenu de rendre compte au conseil.

Le conseil de communauté, pour sa part, « *délibère sur toutes les questions relevant de sa compétence* », selon l'article 244 (2) du Code Général des CTD. Il dispose des mêmes attributions que le conseil municipal. L'article 242 du Code Général des CTD prévoit d'ailleurs que « *la communauté urbaine fonctionne suivant les règles applicables à la commune, telles que prévues par la loi* ».

### **a.1.1.3. Le fonctionnement du conseil municipal**

S'agissant du fonctionnement du conseil, il convient d'indiquer qu'il siège quatre fois par an, en session ordinaire, sur convocation du Maire, avec possibilité de convocation de sessions extraordinaires. Ces sessions se tiennent à l'Hôtel de ville pour une durée qui ne saurait dépasser sept (07) jours.

Au regard des besoins des communes, les Maires devraient recourir assez régulièrement aux sessions extraordinaires du conseil pour débattre et régler les problèmes de la Commune. Par ailleurs, l'insuffisance de ressources budgétaires ne devrait, en aucun cas, constituer un motif valable de non convocation et de non tenue des sessions du conseil municipal.

La convocation des conseillers municipaux doit leur être adressée quinze (15) jours francs, avant la date de la session. Ce délai peut être ramené à trois (03) jours en cas d'urgence, ou à deux (02) jours en cas de nécessité.

Le conseil ne peut siéger que lorsque les deux tiers des membres sont présents.

Les séances du conseil sont publiques, sauf cas de délibération sur des matières limitativement énumérées, qui peuvent faire l'objet de débats à huis clos. Ces matières concernent :

- le secours scolaire ;
- l'assistance médicale gratuite ;
- l'assistance aux vieillards, aux familles, aux indigents et aux personnes sinistrées.

Le conseil crée en son sein des commissions pour débattre des questions spécifiques relevant de sa compétence. Le nombre des commissions, quatre au moins, est fonction de la taille de la commune.

Sur la base de ces dispositions, le conseiller municipal devient un acteur important de l'organisation et du fonctionnement de la commune. Il doit prendre la pleine mesure de son rôle et, au-delà de la perception des jetons de présence aux travaux, contribuer, par ses idées et ses prises de position, à orienter positivement l'action communale. Il doit également présenter les préoccupations et défendre, comme il se doit, les intérêts de sa communauté et de son terroir au sein du conseil.

En définitive, Il importe de relever que la loi du 24 décembre 2019 a clairement précisé, en les renforçant de manière substantielle, les pouvoirs du conseil municipal et, partant, des conseillers municipaux qui ne devraient plus faire office de faire-valoir, de caisse de résonance des options du Maire. D'ailleurs, la mise en œuvre de l'instruction du MINDDEVEL d'œuvrer au renforcement des capacités de cet acteur clé de la commune devra permettre au conseiller municipal d'être plus outillé et de jouer pleinement le rôle qui est le sien, celui d'orientation et de contrôle de l'action de l'ensemble de l'exécutif, et singulièrement du Maire.

#### **a.1.1.4. La cessation de fonctions d'un conseiller ou d'un conseil**

Il peut être mis fin, temporairement ou définitivement, aux fonctions d'un conseiller municipal, d'un conseiller de communauté, d'un conseil municipal ou d'un conseil de communauté, pour diverses raisons qui tiennent à la fois à la suspension, à la dissolution ou à la démission, avec pour conséquence la substitution par des organes non élus.

En effet, suivant les dispositions de l'article 186 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, le conseil municipal peut être suspendu, pour une durée maximale de deux (02) mois, par arrêté motivé du Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées, en cas :

- d'accomplissement d'actes contraires à la Constitution ;
- d'atteinte à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public ;
- de mise en péril de l'intégrité du territoire national ;
- d'impossibilité durable de fonctionner normalement.

En outre, l'article 191 du Code Général des CTD ajoute qu'« *en temps de guerre, le conseil municipal d'une commune peut être suspendu par décret du Président de la République, jusqu'à la cessation des hostilités*».

En cas de non rétablissement des conditions ayant conduit à sa suspension, le conseil s'expose à la dissolution. Cette dissolution est prononcée par décret du Président de la République dans l'un des cas prévus à l'article 186 du Code Général des CTD. De même, en application de l'article 187 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, la dissolution peut également intervenir en cas de persistance de la crise ou d'impossibilité de rétablir la situation qui prévalait antérieurement, à l'expiration du délai prévu à l'article 186 du Code Général des CTD. Cette dissolution appelle la mise en place de mesures de sauvegarde, au même titre que la démission du Conseil.

La cessation de fonctions au sein de l'organe délibérant d'une commune peut également intervenir en cas de démission individuelle ou collective des conseillers municipaux ou des conseillers de la communauté. En effet, suivant les articles 188 et 189 du Code Général des CTD, tout membre du conseil municipal peut être déclaré démissionnaire par décision du Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées, après avis du conseil municipal dans les cas suivants :

- absence sans motif légitime à trois sessions successives, alors qu'il a été dûment convoqué ;
- refus, sans excuse valable, de remplir les fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements, résultant notamment d'une déclaration écrite adressée à qui

de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après mise en demeure du Ministre chargé des collectivités territoriales.

La démission d'office d'un conseiller n'est possible que si celui-ci a été invité, par le Maire, à fournir des explications, pour le premier cas. La décision du Ministre qui en résulte est susceptible de recours devant la juridiction compétente et le conseiller municipal démissionné ne peut poser sa candidature à l'élection partielle ou générale au conseil municipal qui suit immédiatement la date de sa démission d'office.

Ces dispositions législatives seront de plus en plus mobilisées par le Ministre en charge des CTD dans le double souci d'instaurer une discipline certaine au sein des conseils municipaux et d'assurer une présence effective des uns et des autres aux travaux des conseils.

En marge de la démission d'office, l'article 190 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées offre la possibilité à chaque conseiller municipal de démissionner volontairement par lettre recommandée adressée au Maire, avec copie au représentant de l'Etat. La démission est définitive à compter de la date de l'accusé de réception par le maire ou, en l'absence d'un tel accusé de réception, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date du nouvel envoi de la démission, constatée par lettre recommandée.

Enfin, l'ensemble des membres du conseil peuvent démissionner collectivement, conformément aux articles 192 et 195, suivant la procédure fixée par l'article 190 du Code Général des CTD. La conséquence d'une telle démarche collective est la mise en place d'une délégation spéciale, chargée de se substituer au conseil.

#### **a.1.1.5. La mise en place d'une délégation spéciale**

Il est prévu la mise en place, pour des raisons fixées par la loi, de délégations spéciales au sein des communes, habilitées à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal. La mise en place de la délégation spéciale, organe permettant d'assurer la continuité du service public communal, se fait dans les cas suivants, limitativement énumérés par les articles 192 et 194 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées, à savoir :

- la dissolution d'un conseil municipal ;
- la démission de tous les membres en exercice du conseil municipal ;
- l'impossibilité matérielle d'organiser l'élection d'un conseil municipal ;
- l'impossibilité de constituer un conseil municipal ;
- la mobilisation, lorsque les élections au conseil municipal sont ajournées.

La délégation spéciale est mise en place dans un délai de huit (08) jours, par décret du Président de la République qui en précise la composition. Suivant l'article 192 du Code Général des CTD, le nombre des membres qui composent la délégation spéciale

est fixé à trois (03) dans les communes où la population ne dépasse pas cinquante mille (50 000) habitants. Ce nombre peut être porté à sept (07) dans les communes disposant d'une population numériquement supérieure. La délégation spéciale est placée sous la coordination d'un Président assisté d'un Vice-Président, jouant respectivement le rôle de Maire et d'Adjoint au Maire.

Les pouvoirs de la délégation spéciale prennent automatiquement fin dès la reconstitution du conseil municipal ou dès qu'il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les six (06) mois à compter de la date de la dissolution ou de la dernière démission. Ce délai est renouvelable dans des conditions fixées aux articles 195 et 196 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Pour le cas spécifique de la communauté urbaine, l'article 245 dispose que « *la représentation d'un conseil municipal au sein du conseil de communauté en cas de dissolution, de démission de tous ses membres ou de suspension, est assurée par cinq (05) membres de la délégation spéciale prévue aux articles 192 à 195* ».

Il convient d'indiquer que la délégation spéciale joue à la fois le double rôle d'organe délibérant et d'exécutif.

## **a.2. L'organe exécutif**

Conformément à l'article 197 du Code Général des CTD, «*le Maire et ses adjoints constituent l'exécutif communal*». Ici, l'exécutif est collégial, contrairement à l'exécutif régional.

### **a.2.1. La composition de l'exécutif communal**

Le Maire est le chef de l'exécutif communal. Il est assisté d'adjoints dans l'ordre de leur élection. La détermination du nombre d'adjoints se fait de la manière suivante, sur la base du nombre de conseillers municipaux :

- commune disposant de vingt-cinq (25) à trente et un (31) conseillers : deux (02) adjoints ;
- commune disposant de trente-cinq (35) à quarante et un (41) conseillers : quatre (04) adjoints ;
- commune disposant de soixante et un (61) conseillers : six (06) adjoints.

A ces adjoints que la loi a mis en place, il est possible, sur le fondement de l'article 198 du Code Général des CTD, d'instituer par délibération motivée du conseil municipal soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, un poste d'adjoint spécial, chargé de la gestion d'une zone donnée de la Commune. L'institution de ce poste ne peut se justifier que par l'existence d'un obstacle quelconque ou l'éloignement rendant difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et la portion concernée de la commune.

L'adjoint spécial est élu parmi les conseillers résidant dans ladite portion de la commune. Il est chargé de remplir les fonctions d'officier d'état civil et de veiller à l'exécution des lois et règlements de police dans cette portion de la Commune. Ces fonctions prennent fin dès le rétablissement de la situation ayant présidé à sa mise en place et est constatée par délibération du conseil municipal.

#### **a.2.2. La composition de l'exécutif de communauté**

L'exécutif de la communauté urbaine est constitué du Maire de la Ville et des Adjoints au Maire de la Ville (article 243 (2)). Le Maire de la Ville, chef de l'exécutif, est assisté d'Adjoints dont le nombre est déterminé ainsi qu'il suit :

- communauté urbaine disposant de deux (02) à trois (03) communes d'arrondissement : deux (02) adjoints ;
- communauté urbaine disposant de quatre (04) à cinq (05) communes d'arrondissement : trois (03) adjoints ;
- communauté urbaine disposant de six (06) à sept (07) communes d'arrondissement : quatre (04) adjoints ;
- communauté urbaine disposant de plus de sept (07) communes d'arrondissement : cinq (05) adjoints.

Le Maire de la Ville doit être Conseiller Municipal d'une commune d'arrondissement de la communauté urbaine. Il doit également être une personnalité autochtone de la région de rattachement de la communauté urbaine. Suivant l'article 246 du Code Général, le Maire de Ville et ses Adjoints sont élus par un collège constitué de l'ensemble des conseillers municipaux des communes d'arrondissement de la Ville. La répartition des postes d'adjoints au Maire de la Ville doit, autant que possible, refléter la configuration du conseil de communauté.

#### **a.2.3. L'entrée en fonction et le régime des incompatibilités des exécutifs**

La composition de l'organe exécutif des communes et des communautés urbaines est constatée par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées. Avant leur entrée en fonction, le Maire, le Maire de la Ville et leurs Adjoints prêtent serment devant le tribunal d'instance compétent, suivant une formule consacrée à l'article 201 du Code. La durée de leur mandat correspond à celle de l'organe délibérant au sein duquel ils sont élus. Leur élection peut faire l'objet d'un recours en annulation, suivant les règles prévues par la législation en vigueur pour l'annulation de l'élection des conseillers municipaux, et les effets d'une telle annulation sont réglés par l'article 203 du Code.

L'accès à la fonction de Maire est encadré par un régime d'incompatibilité avec les fonctions suivantes :

- membre du gouvernement et assimilé ;
- député et sénateur ;

- autorité administrative ;
- ambassadeur ou responsable dans une mission diplomatique ;
- président des cours et des tribunaux ;
- directeur général ou directeur d'établissement public ou de société à participation publique ;
- secrétaire général de ministère et assimilé ;
- directeur de l'administration centrale ;
- président de conseil régional ;
- membre des forces du maintien de l'ordre ;
- agent et employé de la commune concernée ;
- agent des administrations financières ayant à connaître des finances ou de la comptabilité de la commune concernée.

En marge de ce régime général d'incompatibilité, le Maire de la Ville et ses Adjoints ne peuvent, ni cumuler leurs fonctions avec celles de Maire ou d'Adjoint au Maire d'une commune d'arrondissement, ni émaner du même conseil municipal d'arrondissement.

#### **a.2.4. Les attributions du Maire de Ville et du Maire**

L'article 246 (3) de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées affirme que le Maire de la Ville « *exerce la plénitude des fonctions municipales dans le cadre des compétences dévolues à la communauté urbaine* ». Cette disposition induit clairement que le Maire de la Ville a, au sein de la communauté urbaine, les mêmes compétences que le Maire au sein de la commune.

Nonobstant cette affirmation, le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées fixe, en son article 248, quelques attributions du Maire de Ville. En effet, outre la compétence relative à la convocation et la présidence des sessions du conseil de communauté, le Maire de la Ville est chargé :

- de la préparation et de l'exécution des délibérations du conseil de communauté ;
- de la préparation et de l'exécution du budget de la communauté ;
- de l'organisation et de la gestion des services de la communauté ;
- de la gestion des ressources et du patrimoine de la communauté ;
- de la direction des travaux communautaires ;
- de la représentation de l'agglomération dans les cérémonies protocolaires.

Pour ce qui est des attributions du Maire, l'article 206 du Code précise qu'il représente la commune dans les actes de la vie civile et en justice. A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil municipal :

- de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la commune et d'accomplir tous actes conservatoires de ces droits ;
- de gérer les revenus, de surveiller les services communaux et la comptabilité communale ;
- de délivrer les permis de bâtir et de démolir, ainsi que les autorisations d'occupation des sols ;
- de préparer et de proposer le budget, d'ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes ;
- de diriger les travaux communaux ;
- de veiller à l'exécution des programmes de développement financés par la commune ou réalisés avec sa participation ;
- de pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ;
- de souscrire les marchés, de passer les baux et les adjudications des travaux communaux, conformément à la réglementation en vigueur ;
- de passer, selon les mêmes règles, les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation de dons ou legs, d'acquisition, de transaction, lorsque ces actes ont été autorisés par le conseil municipal ;
- de prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse préalablement mis en demeure, toutes mesures nécessaires à la destruction d'animaux déclarés nuisibles, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, et éventuellement, de requérir les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, de surveiller et d'assurer l'exécution de ces mesures et d'en dresser procès-verbal ;
- de veiller à la protection de l'environnement, de prendre, en conséquence, les mesures propres à empêcher ou à supprimer la pollution et les nuisances, à assurer la protection des espaces verts et à contribuer à l'embellissement de la commune ;
- de nommer aux emplois communaux et, d'une manière générale, d'exécuter les délibérations du conseil municipal.

Le chef de l'exécutif municipal est l'ordonnateur du budget de la commune. Il peut déléguer, sous son contrôle, une partie de ses attributions à ses Adjoints, et à défaut, à des conseillers municipaux. En sa qualité de magistrat municipal et sous l'autorité du représentant de l'Etat, il est chargé des tâches suivantes :

- le recrutement, la suspension et le licenciement du personnel régi par la législation du travail et les conventions collectives ;
- l'affectation et la gestion du personnel placé sous son autorité ;
- la publication et l'exécution des lois, règlements et mesures de portée générale ;
- l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- la police municipale et l'exécution des actes de l'Etat y relatifs.

En matière de police municipale en revanche, le Maire ne reçoit aucune injonction du conseil municipal qui peut seulement émettre, en cette matière, des vœux et des avis.

Le Maire et ses adjoints sont, d'office, des officiers d'état civil.

En somme, le Maire est l'acteur principal, voire central de l'organisation et du fonctionnement de toute commune. Il est assisté d'adjoints, élus eux aussi au sein du conseil municipal, suivant les règles définies par les textes en vigueur. Les Adjoints reçoivent du Maire des délégations nécessaires pour le bon fonctionnement de la commune et la permanence du service public communal.

Par ailleurs, il convient d'indiquer que les dispositions du CGCTD ont su clarifier les concepts d'intérêt communal et d'intérêt communautaire, source de conflits, antérieurement, entre les Magistrats Municipaux des communes d'Arrondissement et ceux des agglomérations.

**Conformément aux dispositions de la loi, le Maire exerce ses attributions et ses fonctions sous le contrôle du Conseil Municipal.**

Bien plus, et au-delà des textes, il est attendu du Maire des compétences particulières, au regard de la fonction qui est la sienne, et au regard des attentes des populations dont il assure l'encadrement.

Le Maire est un élu local, disposant d'un mandat qui fait l'objet d'évaluation à échéance établie. Il doit donc pouvoir justifier, pendant son mandat, des états de service permettant le renouvellement de celui-ci. Le Maire représente l'Etat dans la commune, en matière d'état civil, ainsi que d'exécution des lois et règlements de la République et de police administrative. A ce titre, il doit être à la fois républicain et légaliste. Cette double posture exige du Maire une attitude convenable, aussi bien en public et qu'en privé. Elle exige également de lui des aptitudes avérées en matière de management des ressources et d'animation des équipes. En effet, au lendemain de son élection, le Maire doit pouvoir se dévêtir de ses oripeaux politiques pour se vêtir du manteau de bâtisseur, d'un bâtisseur infatigable doté d'une vision et d'une ambition pour sa collectivité. A cet égard, il doit, en bon manager, pouvoir faire faire des bonnes choses par des bonnes personnes aux bons moments. Il s'agit en effet de savoir déléguer les compétences, assortis des moyens correspondants. Les Maires ne devraient pas être les premiers à solliciter à cor et à cri le transfert, en leur faveur, des compétences et des ressources correspondantes lorsqu'ils sont, eux-mêmes, incapables de déléguer, à leurs adjoints et à leurs collaborateurs, la moindre compétence ou la moindre signature, assorties des ressources budgétaires correspondantes.

Le Maire doit enfin faire montre d'aptitude et d'attitude requise en matière de gestion des situations de crise.

Il doit, en tout temps, et autant que cela dépend de lui, entretenir une bonne collaboration avec l'autorité administrative, et avec l'ensemble des responsables des services déconcentrés de l'Etat.

### **a.3. Les acteurs administratifs de la commune**

A côté des organes délibérants et exécutifs de la commune ou de la communauté urbaine, qui sont des acteurs élus, se trouvent des acteurs nommés, à savoir l'administration de la commune dont l'action, décisive et déterminante, concourt au bon fonctionnement de la commune et à l'atteinte des objectifs qui sont les siens.

Ces acteurs sont les suivants :

#### **a.3.1. Le Secrétaire Général de Mairie.**

Il coordonne les services de l'administration de la commune.

L'article 213 du Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées dispose que l'exécutif communal est assisté d'un Secrétaire Général de Mairie. Cadre disposant d'une bonne expérience en matière de management du développement local, il anime les services de l'administration municipale. Il assure, sous l'autorité du Maire dont il est le principal collaborateur, l'instruction des affaires et l'exécution des décisions prises par celui-ci. Il reçoit à cet effet les délégations de signature nécessaires. Il est nommé par le Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées, sur proposition du Maire et assiste aux réunions de l'exécutif communal dont il assure le secrétariat.

#### **a.3.2. Le Receveur Municipal.**

C'est le comptable public de la commune, chargé de l'ensemble des opérations de recettes et des dépenses de la commune. Les dispositions des articles 437 à 460 indiquent clairement les attributions qui sont les siennes.

A ce titre, il est chargé des opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses locales. Il assure la garde et le maniement des fonds et valeurs de la collectivité. A la fin de chaque journée, il dresse à l'intention du Maire, l'état de sa trésorerie. A la fin de l'exercice, il dresse le compte de gestion de la collectivité, assorti des pièces justificatives. Il lui est interdit, de même qu'à son conjoint et à ses ayants-droits, de fournir des biens et des prestations à la collectivité territoriale dans laquelle il exerce ou à laquelle il appartient (Art. 440 du Code). Cette mesure s'applique également aux Maires, à leurs adjoints et aux conseillers municipaux, de même qu'à leurs conjoints et à leurs ayants-droits.

Les Receveurs Municipaux auprès des Communautés Urbaines sont choisis au sein du personnel des services civils et financiers de l'Etat et nommé par arrêté conjoint du Ministre chargé des CTD et du Ministre chargé des Finances.

Les autres Receveurs Municipaux sont choisis au sein du personnel des CTD ou, le cas échéant, au sein du personnel des services civils et financiers de l'Etat, et nommés par arrêté du Ministre chargé des CTD.

Le Receveur Municipal exerce, dans les communes qui n'en disposent pas, les fonctions de contrôleur financier.

#### **a.3.4. Le Contrôleur Financier**

Il est chargé des contrôles des opérations budgétaires. A ce titre, il donne son avis sur le caractère sincère et soutenable des plans d'engagement des dépenses et ne peut, en aucun cas, subordonner l'apposition du visa à l'appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. En tout état de cause, il est tenu, dans un délai de soixante-douze (72) heures dès réception du dossier, de motiver tout rejet, le cas échéant.

#### **a.3.5. La Commission Communale de Passation des Marchés Publics.**

Il est responsable, en amont, des procédures de contractualisation de la commande publique communale. Ces procédures doivent respecter les principes édictés en la matière, à savoir le principe de transparence dans les procédures de passation des marchés, le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires, le principe d'équité dans l'adjudication de la commande publique.

#### **a.3.6. L'ensemble du personnel de la commune.**

Outre les principaux responsables cités plus haut, l'animation administrative et technique de la Commune est assurée, au quotidien, par une batterie de responsables et personnel, tous rangs et tous grades confondus, répartis dans l'ensemble des services administratifs et techniques de la commune conformément à un organigramme type, objet d'un arrêté du Ministre en charge des collectivités territoriales décentralisées publié en 2009.

Il importe, pour les Maires, d'œuvrer à la mise en place harmonieuse des services de la commune, en respectant scrupuleusement les règles y afférentes, notamment celles d'adéquation des profils avec les postes à pourvoir.

#### **b. Les acteurs externes.**

Ils sont tout aussi nombreux et sont de plusieurs ordres, avec pour rôle d'accompagner les communes dans l'exercice de leurs missions de fourniture des équipements et des services sociaux de base aux populations.

Au nombre de ces acteurs, nous pouvons citer :

- La population de la commune.

- L'autorité de tutelle, à savoir le Président de la République, à travers le Ministre en charge des collectivités territoriales décentralisées, de même que le Préfet, représentant de l'Etat dans la commune.
- Les organes de suivi de la décentralisation : le CND, le CISL, le CONAFIL, la CICOD.
- Les structures d'accompagnement : les SDE, le FEICOM, le BUNEC, la NASLA, le PNDP, le PNFMV...
- Les acteurs de la société civile, notamment les ONG et les OSC.
- Les comités de quartier ou de village.
- Les partenaires techniques et financiers.
- Les acteurs de l'intercommunalité et de la coopération décentralisée.

Il s'agit là d'autant d'acteurs qui indiquent, à suffisance, que la gestion de la cité et de la collectivité est une gestion concertée et que la décentralisation, en tant que politique publique majeure à la transversalité avérée appelle, pour sa mise en œuvre réussie, une réelle synergie d'actions entre l'ensemble de ces acteurs, endogènes et exogènes, synergie d'actions dont l'opérationnalité conséquente et le fonctionnement optimal sont tributaires de la bonne interaction entre ces acteurs.

S'agissant singulièrement de la population, elle joue un rôle multiple, mais un rôle déterminant et prépondérant dans l'organisation et le fonctionnement de toute commune. Sur le plan démocratique, c'est la population, généralement considérée souveraine, qui élit le conseil qui, à son tour, élit l'exécutif.

Bien plus, la population participe, de manière étroite, à la définition des orientations de développement de la commune et prend part, de droit, aux travaux du conseil.

La loi N° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées a élargi le champ des compétences de la population à travers la création des comités de village et de quartier qui, désormais, sont habilités à orienter les politiques de développement de la commune, dans le cadre de l'approche participative et de la gestion concertée qui sous-tendent le processus de décentralisation et, à travers la communication, à la même population, des informations utiles et pertinentes relevant de la commune.

A la vérité, le vrai patron de la commune c'est la population qui, à travers les élections, peut accorder, renouveler ou retirer sa confiance aux organes de la commune.

### **c. Les interactions entre les différents acteurs**

Dans le fonctionnement de la commune, les interactions ou les rapports entre les différents acteurs sont régis par des règles et des principes forts, édictés par des dispositions pertinentes des lois et règlements de la République, notamment la loi N° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution de 1972, ainsi que la loi N° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées. Il s'agit, notamment : du principe de la libre administration de la commune, du principe de la légalité de l'action communale, du principe de la participation citoyenne à l'action communale, du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable, du principe de la saine collaboration entre les acteurs concernés, du principe du respect de la hiérarchie, du principe de l'exemplarité, du principe ou de l'obligation de servir et de se consacrer à ses fonctions.

Le principe de la libre administration de la commune est un principe consacré par la constitution. En effet, l'Article 55(2) de la Constitution dispose que « les Collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour les questions d'intérêts régionaux ou locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

Ce principe est fondamental aussi bien pour le fonctionnement de la commune que pour ses interactions avec des tiers, notamment l'Etat, ses services déconcentrés et son représentant qui assure la tutelle sur les CTD ; ainsi que la Région, ou les autres communes dans le cadre de l'intercommunalité.

A cet égard, nous soumettons ci-après, quelques extraits de la loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées :

« Les collectivités territoriales sont d'égale dignité. Aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre. » Art. 2 (3)

« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des organes élus, dans les conditions fixées par la loi. » Art. 6 (1)

« Les collectivités territoriales élaborent et votent librement leur budget » Art. 11 (1)

« Les collectivités territoriales recrutent et gèrent librement le personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur » Art. 22 (1)

Le principe de la légalité de l'action communale est consacré par l'article 39 du Code Général des CTD qui, en son alinéa 1, dispose que « les collectivités territoriales exercent leurs missions dans le respect de la Constitution, des lois et règlements en vigueur. »

D'où la justesse et la pertinence de la consécration de la tutelle de l'Etat, chargée surtout de veiller au respect du principe de la légalité de l'action communale.

Les articles 40 et 41 encadrent la participation citoyenne à l'action communale.

Le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable, principe fort de la comptabilité publique, fait l'objet de l'article 433 du Code Général des CTD qui, en son alinéa 2, dispose clairement que « les fonctions d'ordonnateurs et celles de comptables publics sont et demeurent séparées et incompatibles, tant en ce qui concerne l'exécution des recettes que l'exécution des dépenses ».

Les autres principes, évoqués plus haut, trouvent leur fondement juridique aussi bien dans le code que dans d'autres textes législatifs ou réglementaires, soit de portée générale, soit de portée spécifique.

Seul un respect scrupuleux de l'ensemble de ces principes, et de bien d'autres principes encore qui sous-tendent le fonctionnement de l'administration publique, les uns aussi pertinents que les autres, permettra à l'organisation de la Commune d'être la plus harmonieuse possible et à son fonctionnement d'être le plus optimal possible avec, en prime, l'accomplissement, par elle, de sa mission de promotion du développement local. A l'évidence, tout écart à cet égard est source de dysfonctionnements donnant lieu à des résultats et des rendements mitigés.

## **II. L'IMPACT DU NON-RESPECT DES REGLES DANS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE**

Ici, nous passerons en revue, tour à tour, les causes des dysfonctionnements observés dans l'appareil communal, leurs conséquences sur l'organisation et le fonctionnement de la commune, ainsi que sur son rendement. Dans la suite, nous formulerons quelques propositions de remédiation.

### **a. Les causes et les conséquences des dysfonctionnements observés dans l'appareil communal**

L'une des principales causes des dysfonctionnements observés dans l'appareil communal porte sur les écarts pris envers les principes et les règles établis, soit en toute connaissance et conscience, soit par ignorance.

#### **a.1. Le non-respect du principe de la libre administration des CTD**

La libre administration des collectivités territoriales décentralisées est consubstantielle à la décentralisation.

La violation de ce principe, notamment par l'administration publique, le représentant de l'Etat ou les responsables des services déconcentrés de l'Etat, entraîne des dysfonctionnements réels dans l'appareil communal.

En effet, toute ingérence de l'Etat ou de ses démembrements dans l'organisation et le fonctionnement d'une commune, en plus d'être considérée comme un recul déplorable par rapport aux avancées enregistrées en matière de décentralisation, porte atteinte à la bonne organisation et au bon fonctionnement de la commune.

Il en est ainsi notamment de la tutelle, dont les attributions, suffisamment allégées, se réduisent à l'appui conseil et au contrôle de légalité, c'est-à-dire un contrôle a posteriori. Les cas de contrôle a priori sont clairement définis et portent sur des matières limitativement citées (Voir les Articles 73 à 86 du Code Général des CTD).

Il importe de relever que la tutelle généralement exercée au-delà des textes a souvent été source de dysfonctionnements dans la commune. Ces dysfonctionnements ont trait aux rapports généralement tendus entre l'autorité de tutelle et l'autorité municipale, entraînant, entre autres, la non approbation des délibérations, avec un effet négatif sur le fonctionnement de la commune.

Ces dysfonctionnements ont également trait à la mainmise de la tutelle sur le fonctionnement de la commune, notamment dans les matières liées au recrutement, au déploiement et à la gestion du personnel communal, ainsi qu'à la gestion financière, budgétaire et même matérielle et logistique de la commune. C'est le cas du personnel, du matériel roulant ou des équipements logistiques de la commune qui se retrouvent, assez souvent, à des endroits autres que les services de la commune, ou alors des ressources financières de la commune qui, « sur les très hautes instructions écrites ou non écrites de la tutelle », paient des dépenses non inscrites dans le budget de la commune.

Ces dysfonctionnements ont également trait à la présidence de fait, par l'autorité de tutelle, des sessions du Conseil municipal, avec pour conséquence l'inhibition des Conseillers Municipaux.

En effet, même les dispositions protocolaires ne devraient laisser voir, percevoir ou entrevoir une quelconque illusion de l'autorité de tutelle dans une position de présidence d'une session du Conseil.

Ces dysfonctionnements ont enfin trait à la constitution, au sein de la commune, de clans aux cloisonnements étanches, favorables à l'une ou l'autre autorité (le Maire et l'autorité de tutelle), avec des conséquences graves sur la cohésion et la cohérence de l'action communale.

## **a.2. Le non-respect du principe de la légalité**

Le respect de la légalité est consubstantiel à l'Etat de droit. Il s'agit d'un principe qui s'exerce dans le prolongement d'un autre principe, consacré à la fois par la constitution et le code général des collectivités territoriales décentralisées, celui de la primauté de l'Etat.

« Les collectivités territoriales exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat » (La Constitution du 18 janvier 1996, Article 2(2)).

L'organisation et le fonctionnement de la commune, dans tous ses compartiments (délibérants, exécutifs, administratifs, comptables, budgétaires, techniques...) sont régis par un ensemble de textes qui méritent d'être connus et appliqués. La méconnaissance et/ou la non-application de ces textes entraînent, naturellement, des dysfonctionnements dans l'organisation des services de la commune. Lorsque les écarts y relatifs portent sur des aspects comptables et budgétaires, ils peuvent avoir des conséquences sur les plans pénal et pécuniaire.

Le dépôt des comptes administratif et de gestion constitue, par exemple, une exigence légale dont le respect ne devrait souffrir d'aucun atermolement.

Il en est ainsi également du recrutement du personnel et de la gestion de leur carrière. La violation des textes à cet égard donne lieu à des effectifs pléthoriques, sans emprise aucune avec l'organisation, les missions et la fonction de la commune.

Bien plus, le non-respect de la légalité fait observer que des actes des Magistrats Municipaux sont de plus en plus contestés et attaqués auprès des tribunaux administratifs par des citoyens, des prestataires ou un personnel de plus en plus avisés et exigeants, avec à la clé des condamnations judiciaires qui n'honorent pas la commune.

## **a.3. Le non-respect du principe de la primauté de l'Etat**

Le principe de la primauté de l'Etat mérite une considération particulière dans **un Etat unitaire décentralisé**. Dans un tel contexte, consacré par notre loi fondamentale, l'Etat définit les normes et les standards qui, sous réserve de quelques spécificités propres aux CTD, sont appliqués, de manière uniforme, sur l'ensemble du territoire. Bien plus, et sous réserve encore des potentiels spécifiques reconnus à chaque CTD, l'Etat veille au développement équilibré et harmonieux de l'ensemble du territoire national.

Le non-respect du principe de la primauté de l'Etat, par quelque CTD que ce soit, entraîne dès lors la nullité de ses actes.

#### **a.4. Le non-respect du principe de la participation citoyenne**

Le principe de la participation citoyenne à l'action communale, déjà consacrée par la dynamique de la décentralisation, a été renforcé par les dispositions de la loi du 24 décembre 2019.

Au-delà des comités de quartier et de village, généralement appelés les comités citoyens, au-delà de l'élaboration et de la mise à jour, dans une approche participative, des Plans Communaux de Développement, le Conseil Municipal constitue l'expression la plus manifeste de la participation citoyenne, en ceci qu'il est, en principe, l'expression de la sensibilité de l'ensemble des composantes sociologiques de la commune. La définition des priorités et l'inscription des projets aux différents budgets de la commune doit être l'émanation des membres du Conseil qui, en principe, ont une bonne connaissance des terroirs et du territoire de la commune et représentent l'ensemble de ses composantes dont ils sont chargés de défendre les intérêts.

Dans un contexte de centralisme de l'Etat, les Magistrats Municipaux se sont régulièrement plaints de l'inscription aux budgets de l'Etat, sans concertation avec la base, des projets en faveur de leurs communes respectives, projets dont les sites étaient soit inexistantes, soit inappropriés, accusant de ce fait la forte influence des élites à Yaoundé.

A l'inverse, dans un contexte de non-respect, en amont, du principe de la participation citoyenne à l'action communale, les populations à la base se plaignent d'un autre centralisme, celui des membres de l'Exécutif communal qui, à partir du centre, c'est-à-dire du chef-lieu de la commune, inondent les budgets communaux des projets issus de leurs seuls terroirs, au détriment de l'ensemble du territoire communal.

La participation citoyenne constitue dès lors un principe fondamental du bon fonctionnement de la commune, principe dont la violation entraîne, entre autres, la conduite des projets sur des sites non appropriés, le développement déséquilibré et inharmonieux du territoire de la commune, l'aliénation de l'exécutif des populations et la fracture dans le tissu social tant du conseil que de la collectivité.

C'est convaincu de la plus-value qu'apporte le respect du principe de la participation citoyenne à l'action communale et au bon fonctionnement de la commune que le législateur de 2019 a bien voulu le consacrer dans la loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

#### **a.5. Le non-respect du principe de la saine collaboration**

Les écarts pris à l'endroit du principe de la saine collaboration, à tous les niveaux de l'organisation et du fonctionnement de la commune, ont eux aussi des conséquences inouïes sur le rendement de celle-ci. Cette saine collaboration concerne l'ensemble des acteurs de la commune, qu'ils soient endogènes ou exogènes. Malheureusement, le respect de ce principe est mis à mal, dans plusieurs communes, par des considérations

d'ordre partisan ou clanique ; de même que par des considérations sous-tendues par des intérêts égoïstes.

La violation de ce principe prend encore plus de relief lorsque la commune a un conseil multi-partisan. En raison de ces colorations politiques, il y naît, assez souvent, des querelles intestines qui portent un coup sérieux sur l'organisation et le fonctionnement de la commune. Parfois, même quand le conseil est monocolore, avec les membres issus d'une même formation politique, l'on a observé des cas de violation du principe de saine collaboration, avec une partie du conseil qui, pour des raisons diverses, se désolidarise de l'ensemble du conseil, réussissant parfois l'exploit de bloquer les travaux du conseil et de porter atteinte à la réalisation de son plan de développement.

Par ailleurs, au sein des services de la commune, une mauvaise collaboration entre les responsables élus et les responsables nommés, voire entre les responsables nommés et les personnels, généralement affidés au Maire dont ils sont les proches, et entre les personnels eux-mêmes, entraîne un mauvais fonctionnement de la commune avec des conséquences sur son organisation, son rayonnement et son rendement.

En outre, une mauvaise collaboration entre les responsables de la commune et ceux des services déconcentrés de l'Etat produit un impact des plus négatifs, surtout sur l'exercice des compétences transférées, de même que sur la réalisation des études et le suivi des travaux d'exécution des projets communaux.

Cette collaboration doit être de mise entre le Maire et les Adjointes au Maire, entre le Maire et le Secrétaire Général, entre le Maire et le Président de la commission communale de passation des marchés, et entre le Maire et le Receveur Municipal.

Entre le Maire et les Adjointes, la mauvaise collaboration naît des considérations politiques, voire des ambitions politiques de l'un à se maintenir au pouvoir, parfois sans états de service réels, et des autres à conquérir ce que le premier appelle son pouvoir, à travers parfois des peaux de banane de tous ordres.

Entre le Maire et le Secrétaire Général, la question porte davantage sur le respect de la légalité, le Secrétaire Général étant, au dernier niveau, le filtre à cet égard. Bien plus, et au-delà de sa mission de veille sur le respect de la légalité dans le processus de signature et de publication des actes par le Maire, ainsi que celle de la coordination et de l'animation des services de la commune, services dont certains responsables rechignent à se soumettre à son autorité et cherchent, assez souvent, à échapper à son contrôle, le Secrétaire Général, surtout lorsqu'il est de la localité, a parfois des rapports tendus avec le Maire soit en raison de ses ambitions politiques personnelles, réelles ou

virtuelles, soit en raison de son soutien, affiché ou supposé, aux adversaires politiques du Maire.

Lorsque le Rubicon est ainsi franchi, il est évident que l'organisation et le fonctionnement de la commune en prendront un coup sérieux, les deux, le Maire et le Secrétaire Général, étant les principaux acteurs de la commune et les éléments majeurs de son animation, dont la collaboration contribue, dans une large mesure, à son rendement.

Entre le Maire et le Receveur Municipal, les conflits portent sur un autre plan : le nerf de la guerre. Ces conflits se manifestent, assez souvent, par le souci du Maire, lorsqu'il veut exceller dans l'opacité et le manque de transparence, de contourner les procédures, à travers des recettes parallèles, d'imposer au Receveur Municipal des procédures non orthodoxes, voire de procéder au déblocage des fonds sans base juridique régulière et sans la présentation des liasses réglementaires y afférentes.

Entre les deux, d'autres conflits existent, du fait notamment du souci du Receveur Municipal de se soustraire au contrôle du Maire qui, de son avis, n'est pas son patron.

En termes de conséquences, ces conflits entre le Maire et le Receveur Municipal sont, assez généralement, sources de dysfonctionnements dont : le non-paiement à temps des salaires du personnel, de même que des prestations des partenaires ; le détournement des ressources destinées au financement du développement de la commune ; pour ne citer que ces deux cas.

Il va sans dire qu'entre le Secrétaire Général et le Receveur Municipal, il se trouve aussi et assez souvent des conflits qui portent sur la préséance et l'autorité investie du pouvoir de nomination. En effet, jusqu'à la loi de 2019, les sources de nomination des deux personnalités, sous réserves de quelques nuances, étaient distinctes.

Bien plus, dans certaines communes, il a été signalé le souci pour certains Secrétaires Généraux d'avoir, eux aussi, un droit de regard sur la recette communale. La fin de non-recevoir généralement réservée à leur quête ou requête produit, souvent, un impact négatif sur les rapports entre les deux personnalités et sur le fonctionnement de la commune. On assiste ainsi, dans ces communes, à la création illégale, par le Secrétaire Général, de recettes parallèles qui, ajoutées le cas échéant à celles, toutes aussi illégales, du Maire, des Adjointes au Maire, et même de certains conseillers municipaux et personnel communal, hypothèquent sérieusement le fonctionnement de la Recette Municipale officielle et obèrent les rendements de la commune en termes de recouvrement, de computation, d'agrégation, de comptabilisation et de sécurisation des recettes, ainsi que de financement des projets communaux.

Il en ressort, en filigrane, la violation flagrante du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable.

Les conflits entre le Maire et le Président de la Commission communale de passation des marchés constituent l'autre cause de dysfonctionnements au sein de la commune, avec des conséquences sur les prestations communales.

Ces conflits ont pour source le non-respect des principes qui gouvernent la contractualisation de la commande publique : principe de transparence dans les procédures de passation des marchés publics, principe d'égal traitement des soumissionnaires, principe d'équité dans le choix des adjudicataires.

Les conséquences du non-respect de ces principes prennent du relief lorsque, de part et d'autre, existent des velléités répréhensibles et « non coordonnées » d'appui à des soumissionnaires particuliers, sur le fondement des arrangements occultes.

#### **a.6. Le non-respect des autres principes**

Le non-respect des autres principes, et non des moindres, concourt à des dysfonctionnements dans les communes. Il en est ainsi de nombreux principes qui fondent l'administration publique camerounaise.

Le principe du respect de la hiérarchie. Il est aberrant qu'un Maire exige, en ce qui le concerne, le respect de ce principe de la part de ses principaux collaborateurs, et accepte ou tolère, à leur endroit, des écarts à cet égard de la part d'un certain personnel affidé à sa personne. EX. Le cas d'un Maire qui exige du Secrétaire Général et de l'ensemble des responsables et du personnel de la commune d'appeler l'épouse du Maire, c'est-à-dire son épouse, agent à la Commune, la mère.

Le principe de la ponctualité et de l'assiduité au travail. Le principe de la gratuité du service public. L'obligation de résider sur le territoire de la commune. L'obligation de servir et de se consacrer au service. Le principe de l'exemplarité dans l'exercice des fonctions...

Il s'agit là d'autant de principes dont le non-respect d'un ou de plusieurs entraîne des dysfonctionnements préjudiciables à l'organisation et au bon fonctionnement de la commune, de même qu'à son rendement et à son image de marque.

Outre la méconnaissance des textes, ces violations des principes et des règles sont également sous-tendues par un souci avéré de tordre le cou au droit pour des raisons d'intérêts particuliers ou partisans, voire par des égos surdimensionnés.

#### **b. Quelques pistes de remédiation**

Elles sont nombreuses et se rapportent à chacun des cas évoqués et examinés.

La première piste consiste à ramener l'ensemble des acteurs de l'organisation et du fonctionnement de la commune à des sentiments sains. Il s'agit en effet, pour chacun d'entre eux, d'adopter un esprit de travail en équipe, convaincu que les résultats obtenus concourent au rayonnement de la municipalité, au développement de la collectivité et à l'épanouissement de l'ensemble de ses habitants. A cet égard, quelques coups de rabot et de marteau sur les égos des uns et des autres seraient les bienvenus.

La vulgarisation du droit, mais surtout de l'ensemble des principes qu'il véhicule, doit constituer une piste majeure de remédiation à emprunter. En effet, en ce début de mandat, il est important, voire déterminant, pour l'ensemble des responsables et du personnel des municipalités de s'imprégner de l'esprit et de la lettre des textes de droit qui régissent la décentralisation, ainsi que l'organisation et le fonctionnement des CTD et, de faire leurs, au quotidien, dans la théorie et dans la pratique, l'ensemble des principes majeurs consacrés par ces textes.

Les missions d'inspection et de contrôle dans les communes contribueraient à vulgariser le droit en leur sein et, surtout, à faire adopter de bons réflexes. Ces missions ne devraient pas être que des missions de contrôle, avec une fonction coercitive avérée, mais aussi des missions d'inspection, avec une approche pédagogique pertinente et permanente.

Les exercices de benchmarking et de partage de bonnes pratiques, organisés par la commune elle-même au profit de son personnel, seraient fort utiles dans le sens du respect des principes et des règles d'organisation et de fonctionnement harmonieux de la commune et, in fine, de production des rendements probants.

La multiplicité des acteurs de la gestion communale, tirés d'horizons divers, appellent une coordination appropriée de leurs actions, sous le contrôle du lead institutionnel désigné par les textes en vigueur, en vue d'éviter toute sorte de cacophonie préjudiciable à l'action communale.

## **CONCLUSION**

En guise de conclusion, il est à retenir que seuls une organisation cohérente et un fonctionnement harmonieux de la Commune lui permettront d'assurer la fonction qui est la sienne, celle de la fourniture optimale des services et des équipements sociaux de base aux populations.

Malheureusement, dans plusieurs communes, cette organisation et ce fonctionnement, bien que consacrés par les textes et les principes qu'ils charrient, sont loin d'être harmonieux, pour des raisons qui tiennent davantage de l'écart pris par les uns et les autres, vis-à-vis de ces principes et de ces règles.

Il importe dès lors, en ce début de mandat, d'œuvrer à la vulgarisation de ces principes et règles dans le but de créer un aggiornamento au sein de l'ensemble des

acteurs de la Commune, aggiornamento utile) à la bonne organisation et au bon fonctionnement de nos collectivités territoriales décentralisées, nécessaire à l'approfondissement de la décentralisation, et indispensable à la promotion du développement local. /-