

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE
DEPARTEMENT : DROIT
Section : Droit public Interne

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Présenté par : **ANDRIAMANANTENA Mamy Liva**

Dirigé par : Mr RAJAONERA Louis

Date de soutenance : 18 Septembre 2008

PLAN

Introduction aux communes malagasy

I – ORGANISATION COMMUNALE

P 1 – Identification et classification des communes

P.2 – Les Organes de la commune

A – L Maire

B – Le Conseil (municipal ou communal)

P 3 – Régime Juridique des élections

P 4 – Les moyens d’action de la commune

A – Les arrêtes (ou décisions) municipaux

B – Les contrats

P5 – Le personnel communal

Cadre général

II – Mécanismes et mode de fonctionnement de la commune

P 1 – Le régime des sessions :

A – Les sessions ordinaires et extraordinaires

B – Les Indemnités

P 2 – Les commissions : composition et attributions

P3 – Le bureau exécutif

Rôles

P 4 n- Les ressources communales

Composition

Conclusion : Cas des la commune rurale de Talata Volonondry

Introduction aux communes malagasy

La commune est une circonscription territoriale dans les limites de laquelle des autorités administratives particulières sont habilitées à exercer des compétences qui leur sont conférées par la loi. Cette circonscription constitue une collectivité « décentralisée » parce que la loi reconnaît à chaque collectivité l'existence d'affaires qui leurs sont propres, et confie la gestion de ces affaires et de ces ressources à des autorités désignées localement et distinctes des agents de l'Etat, bien que soumise à un certain contrôle du pouvoir central, appelé « tutelle administrative »

La naissance des communes malagasy, sur le plan juridique, remonte à l'indépendance ou l'ordonnance N° 60-085 du 24 Août 1960 portant organisation communale à Madagascar fixait le cadre général. Les communes malagasy connurent une évolution progressive au cours des trois républiques et atteignent au dernier recensement le nombre de 1546.

L'Analyse du choix du mode d'organisation administrative opté par le pouvoir actuel, à savoir déconcentration –décentralisation, laisse à considérer que la commune constitue, en fait, la seule collectivité territoriale décentralisée en égard à son mode d'organisation et de fonctionnement ? Aussi, convient-il d'étudier ce dernier point d'où l'intérêt de notre exposé

I Organisation communale

Les communes sont urbaines ou rurales en considération de leur assiette démographique. Nous étudierons successivement ces deux aspects.

P 1 – Identification et classification des communes

Madagascar compte 1546 communes, réparties en 45 communes urbaines et 1501 communes rurales.

Le classement des communes en communes urbaines et communes rurales est opéré par le Décret N° 95-381 du 26 mai 1995

Les communes urbaines sont divisées en trois catégories :

01 commune urbaine hors catégorie, Antananarivo Renivohitra (la capitale)- 06 communes urbaines de 1 ère catégorie, celles qui faisaient partie des anciens faritany (Antsirabe I, Diégo, Fianarantsoa I , Mahajanga I, Toamasina I , Toliary I)

38 communes urbaines de 2 ème catégorie

Les communes rurales sont-elles divisées en communes rurales de 1 ère catégorie et en communes rurales de deuxième catégorie selon leur importance, leur taille

La commune est la collectivité décentralisée de base et entraîne la transformation du Fokontany (qui compose la commune) en une circonscription administrative dépourvue de personnalité juridique propre. Il est à noter que l'on attribue aux Fokontany le nom d'auxiliaire de l'administration, présentement.

P 2 – Les Organes de la commune

La commune connaît dans son administration deux entités distinctes

A – Le Maire

Le Maire est le chef de l'administration de la commune et désigne les membres du bureau exécutif chargés de l'assister

Les pouvoirs du maire sont énumérés par la loi 94-008 et le Décret 96/898, outre ceux confiés par délégation du conseil.

Parmi les pouvoirs légaux du maire, on peut citer entre autres :

- La préparation du budget
- Le recrutement du personnel
- La légalisation des signatures
- La reconnaissance de la qualité d'officier civil et la détention de pouvoirs de police

Par ailleurs le conseil municipal ou communal peut déléguer au maire pour la durée du mandat, par le biais d'une délibération, le pouvoir : -

- De contracter des emprunts
- De passer des contrats d'assurance
- D'accepter des dons et les non grevés de conditions ou de charges
- D'acquérir ou de vendre des immeubles dont la valeur ne dépasse pas un montant fixe par le conseil

Le Contrôle des actes faits par le maire est exercé par le chef d district, et par le préfet de police pour la commune urbaine de Tananarivo. L'indemnité de fonction du maire est calculée par l'application du régime des indices de traitement de la fonction publique a un indice fonctionnel fixe par délibération du conseil (avec un plafond maximum). Pendant la durée du mandat, un régime d'hospitalisation dans un établissement public accorde aux fonctionnaires est reconnu au maire et a ses adjoints.

Le Maire étant le premier responsable de la commune élabore et exécute sa politique de développement et dispose de pouvoirs de police administrative dans l'exercice de ses fonctions.

B – Le Conseil (municipal ou communal)

Le nombre des conseillers municipaux (pour les communes urbaines) communaux (pour les communes rurales est fixé a :

- 8 dans les communes rurales dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants
- 14, si population >10.000 habitants
- 15 si population <ou égale a 10.000 habitants (commune urbaines)
- Et peut aller jusqu'à 25 si la population est supérieure a 120.000 habitants.

Le conseil possède un bureau composé de :

- 1 président
- 1 vice-président
- 2 rapporteurs

Les membres du conseil siègent au cours des sessions et délibèrent sur les questions qui l'intéressent.

Les attributions du conseil sont dévolues par la loi et comportent entre autres :

- L'élaboration des Dina
- L'Institution et la fixation des impôts et taxes autorisées par la loi
- La désignation des représentants de la commune à la commission administrative chargée d'arrêter les listes électorales
- Les engagements en garantie etc.

Le conseil approuve les comptes rendus présentés par le maire et procède à leur vérification.

Certaines décisions du maire sont soumises à l'approbation du conseil avant leur exécution (Ex-recrutement de personnel)

Le conseil travaille uniquement en sessions et adopte des délibérations donnant lieu à publication.

Les délibérations du conseil, numérotées dans une série commençant par 1 le 1^{er} Janvier sont enregistrées dans un registre paraphé par le Chef district.

La fonction de conseiller est gratuite mais donne lieu des indemnités pour les jours de sessions.

P 3- Régime juridique des élections

Les électeurs élisent leurs conseillers et maire au scrutin direct. Ils sont convoqués aux urnes par décret pris en conseil de gouvernement public au journal officiel de la République trente jours au moins avant la date du scrutin. Le Dit décret indique : l'objet de la convocation des électeurs, le jour du scrutin, la période de révision des listes électorales.

La durée du mandat du maire est de quatre ans et les candidats aux élections doivent réunir certaines conditions d'éligibilité être de nationalité malagasy, être

Domicilié ou être contribuable dans la commune, avoir 21 ans révolus à la date du scrutin, etc.)

Par ailleurs les fonctions de maire ou de conseillers sont incompatibles avec d'autres (exercice de tout autre mandat public électif, entrepreneurs ou concessionnaires places dans une situation de dépendance et d'intérêt par une convention passée avec la commune)

L'élection a lieu au scrutin de liste à un tour, avec représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel et sans liste incomplète

P4 – Les Moyens d'action de la commune

A – Les arrêtés (ou décisions)

Le maire rend exécutoire les délibérations du conseil et prend des arrêtés dans le cadre de ses pouvoirs propres et des pouvoirs qui lui sont délégués. Ils peuvent être pris par le maire en application du code de la route.

Il n'existe ni de distinction ni de définition légales des arrêtés et des décisions On peut cependant considérer l'usage que :

- Les arrêtés sont des actes réglementaires du maire dans la limite de sa commune
- Les décisions sont généralement les mesures prises par le maire pour régler un point particulier

En fait, il est de peu d'importance qu'un acte soit fait sous forme d'arrêter ou de décisions sauf si la loi prévoit en propres termes.

Les arrêter font l'objet d'une publicité obligatoire affiches au niveau de la commune ou par notification individuelle dans les autres cas.

B- Les contrats

Les communes étant dotées de la personnalité juridique peuvent contracter avec des personnes privées dans le cadre de sa mission. C'est ainsi qu'elle (commune) peut opter de lancer un appel d'offre pour la réalisation d'infrastructures faites en son nom (ex : dispensaire), soit de l'exécuter en régie.

D'autre part, le maire de par ses pouvoirs délégués par le conseil, peut contracter des emprunts destinés au financement des investissements dont le montant ne dépasse

Pas un montant maximum fixe par le conseil, passer des contrats d'assurances, acquérir ou vendre des immeubles dont la valeur ne dépasse pas un montant fixé par le conseil.

P 5 – Le personnel communal

Les membres du personnel communal ne sont pas des fonctionnaires parce qu'ils sont placés sous l'autorité de Maire (les fonctionnaires relèvent de l'autorité du premier ministre, ordonnance 93-019). Les contrats de ces personnes sont des contrats de droit privé. Mais dans la réalité, les agents de la commune sont alignés au même titre que les fonctionnaires de l'Etat. Chaque commune prévoit des règles d'emploi et de rémunération de ses agents. Les agents de l'Etat employés par une commune doivent être en situation de détachement pour conserver les droits attachés à leur statut de fonctionnaire. Ils sont affichés à la CNAPS.

Le conseil délibère sur l'organigramme et le tableau des effectifs présentés par le maire et autorise annuellement l'inscription au budget des crédits nécessaires à la rémunération des agents . Chaque agent de la commune fait l'objet d'une évaluation annuelle par son supérieure hiérarchique qui conditionne son avancement.

Dans le cas du recrutement d'un adjoint au maire à un poste administratif(autorisé par la loi 94-008)le contrat devra être à durée déterminée et prévoir une clause de cessation anticipée du contrat de travail sans indemnité en cas de retrait de l'adjoint ; Les congés sont programmés dans un planning annuel pour assurer la continuité des services publics.

Cette première partie close, il convient d'étudier le fonctionnement interne de la commune.

Mécanisme et mode de fonctionnement de la commune

P 1 – Le régime des sessions

A – Les sessions ordinaires et extraordinaires

Le conseil est convoqué sur un ordre du jour précis arrêté conjointement par le maire et le président du conseil. La première session annuelle statue sur le compte administratif de l'exercice précédent et sur le budget additionnel. La deuxième session statue sur le primitif de l'exercice suivant.

Le conseil est réuni en session extraordinaire chaque fois que les affaires de la commune l'exigent, ou sur convocation du maire sur un ordre du jour déterminé.

D'autre part, le tiers des conseillers ou le représentant de l'Etat peuvent convoquer la tenue d'une session extraordinaire.

Dans tous les cas, la durée de la session extraordinaire ne peut excéder 3 jours(art 08 de la loi 94.008)

Le maire participe, avec voix consultative, aux travaux et débats du conseil.

Le conseil délibère valablement lorsque la majorité des membres est présente ou représenté.

Les délibérations sont prises à la majorité des membres, la voix du président est prépondérante (excepté dans les scrutins secrets)

Les séances du conseil sont publiques, mais le président, le maire ou le quart des conseillers peuvent demander à délibérer à huis clos. Le compte rendu des séances est affiché

B – Les indemnités

Les fonctions au sein du conseil sont gratuites. Toutefois le conseil peut voter une indemnité journalière de session accordée au président et aux conseillers effectivement présents à une session du conseil dans les limites fixées par le Décret 96-170

Catégories	Président	Conseiller
CU hors catégorie	80.000 FMG	40.000 FMG
CU 1 ère catégorie	60.0000 FMG	30.000 FMG
CU 2 ème catégorie	48.000 FMG	24.000 FMG
CR 1 ère catégorie	36.000 FMG	18.000 FMG
CR 2 ème catégorie	28.000 FMG	14.000 FMG

Le conseil peut également allouer au président du conseil une indemnité annuelle de réception pouvant aller jusqu'à 920.000 Fmg au maximum pour les communes urbaines de 1 ère catégorie.

Durant les sessions les conseillers bénéficient du régime d'hospitalisation dans un établissement public accordé aux fonctionnaires. Les frais sont supportés par le budget de la commune.

Il convient de remarquer que le poids de ces indemnités sur des communes rurales de deuxième catégories, aussi faudrait-il opérer à un aménagement du paiement des indemnités fixées et allouées par les puissances publiques.

P2 – Les commissions

Elles sont constituées par délibération du conseil. Les commissions préparent les travaux du conseil. La nature de chaque commission, le nombre des membres, leur mode et désignation ainsi que les règles de fonctionnement des commissions sont déterminés par le règlement intérieur du conseil. Il convient de remarquer que l'on utilise le même système au niveau des assemblées parlementaires pour les transposer à l'intérieur des communes

Chaque conseiller doit être membre d'au moins une commission. Les travaux peuvent faire participer des personnes représentatives de la population avec voix consultative.

Il existe trois sortes de commissions :

- La commission permanente, qui siège pendant toute la durée du mandat

- La commission Ad-hoc qui statue sur une question particulière, mission ponctuelle
- La commission d'enquête qui fait l'objet d'un rapport rendu durant les sessions.
- Les principales commissions sont :
- Commission des finances
- Commission de l'urbanisme
- Commission de la communication

La capitale connaît plusieurs sortes de commissions (ex commission des fêtes et spectacles) en raison des activités diverses générées en son sein.

P3- Le bureau exécutif

Les membres du bureau exécutif chargés d'assister le maire sont élus par lui.

Le bureau exécutif élit parmi ses membres le ou les adjoints au maire, le nombre des membres du bureau exécutif et des adjoints est fixé par le maire.

Le maire et son bureau exécutif sont chargés de l'administration de la commune, les membres du bureau exécutif sont désignés parmi les responsables des services publics créés et financés par la commune ou des services mis à disposition par l'Etat.

Il est recommandé de limiter le nombre des membres du bureau exécutif au nombre des adjoints susceptibles de prendre par délégation du Maire une part active à l'administration de la commune.

P4- Les ressources communales

Les recettes des communes sont constituées :

- Des impôts
- Des taxes
- Des redevances
- Des droits
- Des subventions

Les impôts directs sont essentiellement :

- Les impôts fonciers et les taxes annexes qui sont composés de : l'impôt foncier sur les terrains IFT , l'impôt foncier sur la propriété bâtie IFPB

L'impôt synthétique (IS)

- Le centime additionnel à la taxe professionnelle

L'Assiette fiscale de la commune doit être régulièrement reconsidérée car des besoins nouveaux apparaissent avec l'accroissement de la population. L'état doit ainsi, dans le cadre de la décentralisation, laisser une certaine autonomie financière aux communes afin que ces dernières puissent réaliser pleinement la mission de développement durable qui leur est assignée

Nous verrons le cas de la commune rurale de Talata Volonondry en guise de conclusion

Conclusion : cas de la CR de Talata Volonondry

La CR de Talata Volonondry est situé à trente kilomètres au nord du centre ville, dans le District de Manjakandriana.

La commune a vocation essentiellement agricole, est composé de 28 fokontany . C'est une commune rurale de première catégorie qui englobe une population jeune et dynamique. Malgré la proximité géographique de cette commune, elle n'est pas dotée, jusqu'à l'heure actuelle, de dispensaire et de lycée pourtant indispensable à une population croissante et répondant ainsi à des besoins impérieux. A cet égard, le maire ainsi que le conseil communal ont pris l'initiative de chercher des bailleurs de fonds pour financer la construction de ces infrastructures.

Ceci témoigne de l'utilité d'opter pour la décentralisation effective car les besoins locaux seront satisfaits à plus court terme.

Et l'administration du territoire ne peut que mieux se faire.

TABLE DE MATIERES

Textes de loi

Constitution

- Ordonnance N° 60-085 du 24 Août 1960 sur l'organisation communale à Madagascar
- Loi N° 94-008 fixant les règles relatives à l'organisation au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi N° 94-007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées
- Décret N° 96-898 sur les attributions du maire
- Décret 97-1257 sur le fonctionnement des Fokontany

Bibliographie

Les communes à Madagascar : Jean Comte édition de la librairie de Madagascar, 1963, 104 pages

Ce qu'il faut savoir sur le statut des municipalités africaines et malgache : document Charles CRB 1956.

Le Guide du Maire

VISITES

Mr RABESON Jean Pascal et Mr Ramahefarison Victory ; porte 07 (ministère chargé de la décentralisation) ; appui aux collectivités

Commune rurale de Talata Volonondry