

PROJET DE LOI
Modifiant la loi n° 72-25 du 19 Avril 1972 relative
aux Communautés Rurales.

17 XPOSE DES MOTIFS

181303

Notre politique de décentralisation administrative qui a été mise en oeuvre, progressivement, en zone rurale, par la loi n° 72-25 du 19 Avril 1972, après une première phase consacrée essentiellement à son montage institutionnel, à la formation et à la sensibilisation des populations locales de leurs élus, doit désormais aborder sa deuxième phase qui sera orientée vers le développement.

Pour ce faire, il semble opportun de transférer la gestion du budget des communautés rurales du sous-préfet à qui elle était confiée à titre transitoire, au président du conseil rural qui par voie de conséquence, à l'instar des maires, percevra une indemnité de représentation dont le taux et les modalités de versement seront fixés par décret.

En effet la situation actuelle qui donne à un agent de l'Etat (le sous-préfet) le pouvoir d'exécuter le budget de la communauté rurale "sous le contrôle du conseil rural" a souvent été source d'incompréhensions et parfois de conflits.

En vue de renforcer les compétences techniques au sein de l'institution communautaire, il s'est donc avéré nécessaire de lever la troisième restriction prévue par l'article 48 de la loi sus-mentionnée pour permettre l'accès aux fonctions de président et de vice-président du conseil rural à ses membres ne se livrant pas à des activités rurales à titre principal.

En conséquence, la modification de certaines dispositions de cette loi s'est avérée indispensable.

Telle est l'économie du présent projet de loi.

181903

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

VIIe LEGISLATURE

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990

R A P P O R T

Fait

au nom de la Commission de la Législation, de la Justice, de l'Administration générale et du Règlement intérieur

s u r

le PROJET DE LOI N° 20/90 modifiant la loi 72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales.

Par

Christian VALANTIN

Rapporteur.-

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames, Messieurs les Députés,
Chers Collègues,

La Commission de la Législation, de la Justice, de l'Administration générale et du Règlement intérieur, s'est réunie le 24 Septembre 1990 pour examiner le projet de loi n° 28 modifiant la loi 72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales.

Il s'agit de mettre en oeuvre la deuxième phase de la réforme. A cet effet, le projet de loi propose de transférer les compétences actuelles des sous-préfets aux présidents des conseils ruraux.

Il s'ensuit donc toute une série de modifications portant sur 17 articles.

Parmi les changements les plus significatifs :

- l'obligation pour le président et le vice-président de résider dans la communauté rurale (article 47) ;

- parmi les dépenses ordinaires, l'indemnité pour frais de représentation des présidents et vice-présidents de conseils ruraux (article 80-7e) ;

- le président du conseil rural devient ordonnateur du budget de la communauté rurale (article 56) avec toutes les conséquences qui en découlent ;

- les dispositions relatives au budget (articles 69 - 70 - 85 - 86) où le sous-préfet est remplacé par le président du conseil rural ;

- les dispositions relatives à la comptabilité désormais tenue par le président du conseil rural (articles 87 -88 - 91) ;

- celles relatives aux adjudications publiques (articles 92 - 93) ;

- celles relatives aux dons et legs (article 97) et aux contrats

(101).

.../...

Conséquence de ces transferts de compétence, l'article 84, selon lequel le sous-préfet est l'ordonnateur du budget de la communauté rurale, est abrogé.

De même que l'article 48 qui interdisait aux présidents de coopérative, aux chefs de village, aux membres du conseil qui ne se livrent pas à des activités rurales à titre principal, d'être présidents ou vice-présidents de conseils ruraux.

Désormais, a précisé le Ministre de l'Intérieur, Commissaire du Gouvernement, la présidence et la vice-présidence de l'institution communautaire est ouverte. L'objectif à terme est de généraliser la communalisation du territoire national.

Dans la discussion qui s'en est suivie, les commissaires ont tous tenus à se féliciter des réformes en cours.

Redonner aux communes à statut spécial les compétences de municipalités de plein exercice, faire du président du conseil rural et partant des communautés rurales, un véritable maire et une véritable commune, c'est donner toute son importance à la décentralisation et à la démocratie. Tous ont insisté à nouveau, à propos du projet de loi sur les communautés rurales sur la nécessité de réviser à fond le code de l'administration communale. Il s'agit d'organiser le pouvoir municipal non en opposition avec le pouvoir central mais en coopération avec lui. La décentralisation suppose des élus responsables et une tutelle qui ne l'est pas moins.

Voilà la philosophie qui a traversé la discussion sur le projet de loi n° 28/90.

1.- Suppression de l'article 48

Les Commissaires sont revenus sur l'abrogation de cet article. Ils ont mis en garde le Gouvernement sur un détournement possible d'objectifs par des personnes qui n'ayant pas d'activités rurales à titre principal, pourraient être tentées de ne pas toujours prendre en compte les intérêts paysans. On sait que l'article 48 qui a soulevé des difficultés d'application a été

néanmoins maintenu pour manifester la priorité à donner au monde rural. Il ne fallait pas que dominant des intérêts catégoriels (coopératives) ou que se concentrent entre les maïns d'un seul (chef de village) des pouvoirs trop importants.

La réforme libère les compétences. Désormais il va falloir les utiliser toutes, a répondu le Ministre, celles des fonctionnaires retraités, des anciens militaires, des commerçants, des transporteurs, bref de tous les secteurs du développement local. L'objectif c'est que le pouvoir municipal au Sénégal s'unifie progressivement et qu'à terme, il n'y ait plus en milieu urbain comme en milieu rural que des communes.

La suppression de l'article 48 pose un autre problème : celui du statut des conseillers issus des groupements socio-professionnels. On sait qu'ils ne participent pas à l'élection du bureau du conseil rural et qu'ils sont eux-mêmes inéligibles. Le Ministre de l'Intérieur semble l'avoir confirmé lors de la discussion. Et pourtant l'abrogation de l'article 48 libère les présidents de coopératives de la double interdiction dont ils étaient frappés : non participation au choix du président et du vice-président du conseil rural, inéligibilité. Il faut régler cette contradiction. D'autant qu'on ne peut autoriser un commerçant à diriger un conseil rural et continuer de l'interdire à un membre de coopérative, fut-il président ou non.

2.- Les nouvelles responsabilités : conséquences

Tous les commissaires, avec une conscience aigüe de leurs responsabilités d'élus nationaux, ont posé la question de la formation et du soutien à apporter aux présidents, vice-présidents et conseillers ruraux. Ils se voient projetés sur le devant de la scène politique locale avec des pouvoirs considérablement accrus et sans moyens intellectuels pour les exercer pleinement. Ils ont donc insisté sur la formation qui doit leur être apportée et sur la nécessité de renforcer le contrôle.

Sur la formation, le Ministre a rassuré vos commissaires. Le Ministère de l'intérieur s'organise pour l'assurer et pour renforcer la cellule créée à cet effet. Tous les soutiens possibles seront apportés pour équiper intellectuellement et matériellement les élus locaux, déjà bien avertis des

problèmes qui vont se poser à eux. Ne sont-ils pas les premiers à avoir revendiqué ce qui leur sera accordé par le vote de l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs, présidents et vice-présidents vont percevoir une indemnité de représentation par l'application combinée des articles 50 et 80-7e; le principe c'est la gratuité des fonctions. Mais ce principe peut souffrir des dérogations. Les responsabilités financières qui vont peser sur le bureau du conseil rural le justifient.

Le Ministre a précisé que le montant de l'indemnité sera calculé par référence à celle qui est versée au maire. Dans l'exercice de ses fonctions, le conseil rural se verra doter d'un secrétariat correspondant à ses nouvelles responsabilités.

3.- Le contrôle des élus

Sur le contrôle, le Ministre a demandé à vos commissaires de respecter la logique des réformes. La décentralisation c'est la création d'un espace local de liberté et de responsabilité. Les élus qui sont investis des pouvoirs qui s'y attachent doivent être en mesure de les exercer pleinement, sous réserve de respecter la tutelle qui pèse sur eux.

Cette tutelle s'exerce d'abord par le comptable de la communauté rurale qui a une responsabilité propre (article 88). Le contrôle est double : un contrôle d'opportunité qui est politique, celui du président et celui du conseil et un contrôle de conformité, celui du comptable. Ce dernier est tenu de vérifier la conformité de la dépense qu'il doit acquitter avec la décision d'ordonnancement. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables doit s'appliquer strictement dans l'intérêt de tous.

Mais il n'empêche qu'un rapport étroit s'établisse entre le comptable d'une part, le président et le conseil rural de l'autre.

Le président, ordonnateur du budget est par ailleurs soumis au contrôle du conseil rural et enfin à la tutelle du pouvoir central par les autorités déconcentrées.

.../...

Il s'agit que le système fonctionne sans qu'il y ait lieu de l'aggraver, mais en le laissant respirer librement.

Avec le Ministre de l'Intérieur, votre Commission est parfaitement consciente du pari sur l'avenir qui est pris. Le Président de la République a beaucoup hésité avant de faire ce saut qualitatif vers une décentralisation garante de la démocratie. Il a fait confiance au Sénégal et aux Sénégalais, à la Nation c'est une révolution tranquille et profonde qu'il faut mener à bien.

4.- Augmentation du nombre des élus

Vos Commissaires ont demandé au Ministre s'il n'était pas possible d'augmenter le nombre des élus, voire de faire en sorte que les conseillers issus des groupements socio-professionnels viennent en plus de ceux qui sont élus par le suffrage universel.

Après avoir été tenté d'accepter, le Ministre dans un dialogue très direct et très conciliant avec votre Commission, a considéré qu'il y aurait une difficulté, car il faudrait modifier les articles L191 et L192 du code électoral. Vos commissaires en ont convenu et ont abandonné cette revendication.

5.- Recensement et diminution du nombre des conseillers

Il existe dans certains départements des communautés rurales (Louga par exemple) où le recensement démographique se traduit par une augmentation effective de la population, mais où le recensement administratif révèle l'inverse. Il s'en est suivi dans ces communautés une diminution correspondante du nombre des conseillers. Ce n'est pas juste estiment vos commissaires.

Le Ministre a précisé que 24 communautés rurales sont dans ce cas. L'exode rural, le nomadisme, le fait de ne plus prendre de semences d'arachides pour préférer les cultures vivrières, expliquent cette diminution. Le Ministre n'est pas opposé à des réajustements. Il conviendra de se rapprocher du Directeur des collectivités locales.

.../...

6.- Application de l'article 70 aux communautés rurales de Sébikotane et de Sangalkam

Ce sont sans doute les deux seules communautés rurales du pays qui n'ont pas de sous-préfet, mais un préfet. Comment appliquer l'article 70-1e qui renvoie au sous-préfet un budget qui n'a pas été voté en équilibre.

Le Ministre a fourni une réponse tout à fait limpide. En ce qui concerne le département de Rufisque, partout où les textes indiquent le sous-préfet, il faut lire préfet.

7.- Décentralisation économique

La décentralisation ne saurait être considérée comme achevée, si elle n'intégrait pas l'économique, le social et le culturel. Le monde rural est demandeur : l'arachide constitue son occupation essentielle et son revenu principal voire exclusif dans certaines zones. Il est temps d'affirmer et de réaffirmer qu'il doit en profiter totalement et suivre son produit le plus loin possible.

Le paysan sénégalais doit faire de l'huile non clandestinement mais de façon tout à fait officielle et dans des conditions techniques et sanitaires éprouvées. Aujourd'hui, de petites presses existent parfaitement adaptées aux terroirs constitués par les communautés rurales. Ce revenu de l'arachide doit retourner dans le monde rural. Il ne s'agit surtout pas de revenir à la traite d'avant l'indépendance mais de transformer sur place le principal produit sénégalais.

Cette valeur ajoutée sur place au produit arachidier aura des conséquences positives sur l'assise économique de la communauté rurale, dont l'assiette sera sensiblement élargie. Les ressources locales en seront augmentées et ne se limiteront pas seulement à la taxe rurale.

Votre Commission a de ce point de vue soulevé le problème du contrôle dans le recouvrement des taxes sur les marchés notamment, pour souhaiter qu'il soit plus rigoureux.

.../...

Le Ministre de l'Intérieur a tiré toutes les leçons de ce débat qui fut d'un niveau élevé. Une nouvelle étape va être franchie. Il faudra gagner le pari pris.

Vos commissaires ont pris toute la mesure des réformes qui vont s'appliquer. Il faudra choisir à l'occasion des prochaines élections municipales et rurales les hommes qu'il faut et les mettre à la place qu'il faut. Une responsabilité importante pèse sur ces choix.

Vos commissaires ont tenu à remercier le Président de la République. En prenant l'initiative de ces réformes fondamentales pour l'avenir du pays, le Chef de l'Etat accomplit un de ces gestes uniques et rares qui transforme la vie du peuple. Il fait confiance à la Nation, cette Nation sénégalaise qui préexistait à l'Etat sénégalais et qui a toujours situé le Sénégal dans une position singulière. Voilà pourquoi la démocratie a toujours été consubstantielle à l'esprit sénégalais. C'est dire la portée des textes que nous votons aujourd'hui.

Au Ministre de l'Intérieur, votre Commission tient à dire sa gratitude. Sa compréhension, son sens du dialogue toujours simple, franc et direct, son sens de la conciliation qui l'amène toujours à réfléchir tout haut avec la représentation nationale et à accepter quand c'est possible ses amendements, font de lui un interlocuteur avec lequel nous avons grand plaisir à débattre. Merci donc Monsieur le Ministre. Nous savons pouvoir compter sur vous. Comptez sur nous.

Votre Commission de la Législation, de la Justice, de l'Administration générale et du Règlement intérieur, a adopté à l'unanimité le présent projet de loi avec un amendement à l'article 1er qui est rédigé comme suit :

Article premier : les articles 47 et 80-7e de la loi 72.25 du 19 Avril 1972 sont complétés comme suit :

Article 47 : ils résident obligatoirement dans la communauté rurale

Article 80-7e : l'indemnité pour frais de représentation aux Présidents et Vice-présidents de conseils ruraux.

Sur la base de ces observations, votre Commission vous demande de l'adopter à votre tour si vous n'y voyez pas d'inconvénients./-

N° 25

181903

modifiant la loi n° 72-25 du 19
Avril 1972 relative aux communautés
rurales.

L'ASSEMBLEE NATIONALE,

Après en avoir délibéré, a adopté, en sa séance du Mardi 25 Septem-
bre 1990, la loi dont la teneur suit :

ARTICLE 1er : Les articles 47 et 80 - 7° de la loi 72-25 du 19 Avril 1972
sont complétés comme suit :

ARTICLE 47 :

" Il résident obligatoirement dans la communauté rurale"

ARTICLE 80-7° :

" L'indemnité pour frais de représentation aux Présidents et
Vice-Présidents de conseils ruraux"

ARTICLE 2.- : Le chapitre II du titre III de la loi n° 72-25 du 19 Avril
1972 est complété comme suit :

"ARTICLE 56 nouveau :

Le président du conseil rural est ordonnateur du budget de la
communauté rurale.

A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil rural
et la surveillance de l'autorité de tutelle :

- 1°)- de préparer et proposer le budget et d'ordonnancer
les dépenses ;
- 2°)- de gérer les revenus de la communauté rurale ;
- 3°)- de diriger les travaux, de souscrire les marchés, de pas-
ser les baux des biens et adjudications des travaux selon
les règles établies par les lois et règlements pour les
communes ;
- 4°)- de passer selon les mêmes règles des actes de vente,
échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisi-
tion, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés

par le conseil rural et, éventuellement, par l'autorité de tutelle conformément à la présente loi ;

5°)- de conserver et d'administrer les propriétés de la communauté et de faire, en conséquence tous actes conservatoires de ses droits".

ARTICLE 3.- : Les articles 3, 4, 50, 69, 70, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 93, 97 et 101 de la loi n° 72-25 du 19 Avril 1972 sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

"ARTICLE 3 :

Le conseil rural se compose de :

- 16 membres pour les communautés rurales de moins de 5000 habitants ;
- 20 membres pour les communautés rurales de 5001 à 10000 habitants
- 24 membres pour les communautés rurales de 10001 à 15000 habitants
- 28 membres pour les communautés rurales de plus de 15000 habitants".

"ARTICLE 4 :

Les conseillers ruraux sont élus au trois quart au suffrage universel direct et, pour un quart par l'Assemblée générale de la ou des coopératives fonctionnant dans la communauté rurale.

Dans les deux cas l'élection a lieu au scrutin de liste majoritaire à un tour sans panachage ni vote préférentiel et sans liste incomplète".

"ARTICLE 50 :

Les fonctions de président, de vice-président ou de conseiller rural, de président ou de membre de délégation spéciale sont gratuites.

Toutefois, les conseillers ruraux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la communauté rurale, les indemnités aux présidents et vice-présidents des conseils ruraux, pour frais de représentation. En cas de dissolution, ces indemnités sont attribuées au président et au vice-président de la délégation spéciale.

Un décret fixera les modalités d'attribution ainsi que les taux maxima des indemnités et frais visés au présent article".

"ARTICLE 69 :

Le budget de chaque communauté rurale est proposé par le président du conseil rural. Il est voté par le conseil rural et arrêté par l'autorité de tutelle".

"ARTICLE 70 :

Le budget de la communauté rurale doit être voté en équilibre.

Lorsque le budget d'une communauté rurale n'a pas été voté en équilibre par le conseil rural, le sous-préfet le renvoie au président du conseil rural dans le délai de quinze jours qui suit son dépôt à la sous-préfecture.

Le président du conseil rural le soumet dans les dix jours à une seconde délibération du conseil rural.

Celui-ci doit statuer dans le délai de huitaine et le budget est immédiatement renvoyé au sous-préfet. Si le budget ayant fait l'objet d'une seconde délibération n'a pas été à nouveau voté en équilibre ou s'il n'a pas été retourné au sous-préfet dans le délai d'un mois, à compter de son renvoi en vue de la seconde délibération, l'autorité compétente arrête le budget".

"ARTICLE 85 :

Le président du conseil rural seul peut délivrer des mandats. Si, après mise en demeure, il refuse d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, l'autorité qui arrête le budget prend un arrêté qui tient lieu de mandat du président du conseil rural".

"ARTICLE 86 :

Toutes les recettes de la communauté rurale pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur ordre de recette ou versement dressé par le président du conseil rural. Ces ordres sont exécutoires après qu'ils ont été visés par l'autorité qui arrête le budget.

Les oppositions sont jugées conformément aux dispositions du Code de Procédure civile relatives à la procédure fiscale.

Lorsque les créances à recouvrer sont déjà constatées par un titre exécutoire, le président du conseil rural n'a pas à dresser l'ordre de recette ou de versement prévu au premier alinéa du présent article et la poursuite de la recette se fait en vertu de l'acte même.

Dans ce cas, le receveur de la communauté rurale doit être mis en possession d'une expédition en forme du titre et il est autorisé à demander, au besoin, remise de l'original, sur son récépissé".

"ARTICLE 87 :

Le président du conseil rural tient la comptabilité administrative des recettes et des dépenses.

Le compte administratif du président du conseil rural pour la gestion close doit être présenté au conseil rural qui en délibère. Ce compte, accompagné de la délibération du conseil rural et des pièces annexes, est soumis à l'approbation de l'autorité qui arrête le budget au plus tard quatre mois après la clôture de la gestion".

"ARTICLE 88 :

Les recettes et dépenses de la Communauté rurale s'effectuent par un comptable chargé, seul et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la communauté et de toutes les sommes qui lui sont dues ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le président du conseil rural jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés".

"ARTICLE 91 :

Dans chaque communauté rurale, le président du conseil rural tient une comptabilité du matériel ou comptabilité matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur".

"ARTICLE 92 :

Lorsqu'il est procédé au dépouillement d'une adjudication publique ou d'un appel d'offres pour le compte de la communauté rurale, le président du conseil rural est assisté de deux membres du conseil désignés d'avance par le conseil.

Le receveur de la communauté rurale ou son délégué est appelé à tous les dépouillements. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le président du conseil rural et les deux assistants, à la majorité des voix, sauf recours de droit.

Les procès-verbaux de dépouillement des adjudications et appels d'offres faits pour le compte des communautés sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle".

"ARTICLE 93 :

Toute adjudication doit être annoncée un mois à l'avance par les affiches apposées dans les endroits les plus fréquentés de la communauté rurale et par des insertions de quinzaine en quinzaine dans un journal quotidien d'annonces légales, et d'autres moyens de diffusion dont dispose le président du conseil rural.

Le jour, l'heure et le lieu de l'adjudication sont indiqués dans les affiches et dans la publication du journal.

Pour les autres procédures de passation de contrats, les règles de publicité sont celles fixées pour les contrats de l'Etat".

"ARTICLE 97 :

Le président du conseil rural peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Le décret, l'arrêté de l'autorité de tutelle ou la délibération du conseil rural qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation.

L'acceptation doit être faite sans retard et autant que possible dans l'acte même qui constitue la donation. Dans le cas contraire, elle a lieu par un acte séparé, également authentique, mais alors elle doit être notifiée au donateur conformément à l'article 678 du Code de la famille.

"ARTICLE 101

Les contrats souscrits par le président du conseil rural sont autorisés par le conseil rural qui peut en fixer les conditions. Ils sont approuvés par l'autorité de tutelle dans les conditions prévues par l'article 24 de la présente loi".

ARTICLE 4.- : Sont abrogés les articles 48, ~~2~~ paragraphe 3° et 84 de la loi n° 72-25 ddu 19 Avril 1972.

ARTICLE 5.- : Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date du prochain renouvellement général des conseils ruraux.

ARTICLE 5.- : Sont abrogées les dispositions contraires à la présente loi.

Fait à Dakar, le 25 Septembre 1990

LE PRESIDENT DE SEANCE

ABDOUL AZIZ NDAW