



Photo Conseil Communal de Bohicon 2015
©2012 / PDDC/ GIZ Miriam Schwarz

Les Bonnes pratiques du Conseil Communal

Juillet 2015

Publié par
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège de la société
Bonn et Eschborn, Allemagne

Programme d'appui à la Décentralisation
et au Développement Communal (PDDC)

08 BP 1132 Cotonou
T +229 21 31 60 46
F +229 21 31 13 35
E secretariat-pddc@giz.de
I www.giz.de/benin

Responsable
Gerald Schmitt

Rédaction
Karen Ziemek

Commentaires et Apports
Olivia Defrène et Bénédicte Edah

Crédit photographique
Ollivier Girard ; Karen Ziemek ; Miriam Schwarz

Mise à jour
Août 2015

SOMMAIRE

I. La raison d'être du conseil communal	5
II. La composition	6
III. L'administration	7
IV. La session : préparation	9
V. La session : déroulement	10
VI. Les attitudes du conseiller	13



©2012 / PDDC/ GIZ Ollivier Girard

Chères élues locales et chers élus locaux du Bénin !

Nous nous trouvons au début de la troisième mandature durant laquelle vous serez les principaux acteurs du fonctionnement des conseils communaux. Cette fiche vous propose quelques bonnes pratiques sélectionnées des expériences à travers le monde sur le rôle, la composition, l'administration et le fonctionnement des conseils communaux

Le but de cette fiche est d'accompagner le renforcement des conseils communaux de la troisième mandature. L'équipe du Programme bénino-allemand d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) a assisté à plusieurs sessions au Bénin et en Allemagne. Elle a fait une synthèse comparative sur le déroulement et le règlement des communes en Allemagne, en Belgique, au Burundi, au Canada, en France, au Luxembourg, au Maroc, au Sénégal et en Suisse.

Beaucoup d'aspects constatés dans ces pays sont prévus dans les lois et décrets ministériels du Bénin. Maintenant, c'est à vous, nouveaux conseillers, que revient le devoir et le défi de prendre des initiatives pour rendre concrète la a à la base.

Avec les meilleures salutations,

*Votre champ d'actions 4
"Décentralisation Locale et Participation Citoyenne"*

I. LA RAISON D'ÊTRE DU CONSEIL COMMUNAL

Le conseil municipal ou conseil communal est une assemblée délibérante sur la politique de développement de la commune. Il a pour charge d'orienter par ses délibérations et ses décisions la gestion des affaires de la commune. Y siègent les représentants élus par la population. Le vote du budget et sa modification, l'élaboration des plans annuels de développement et d'investissement sont validés en conseil communal. Toute initiative de lancement des dossiers d'appel d'offre doit être adoptée au conseil communal. De même, l'exécution d'un marché doit être délibérée en conseil communal avant le lancement des travaux par le maire. Toute modification de décision prise par le conseil communal doit être délibérée par le conseil.

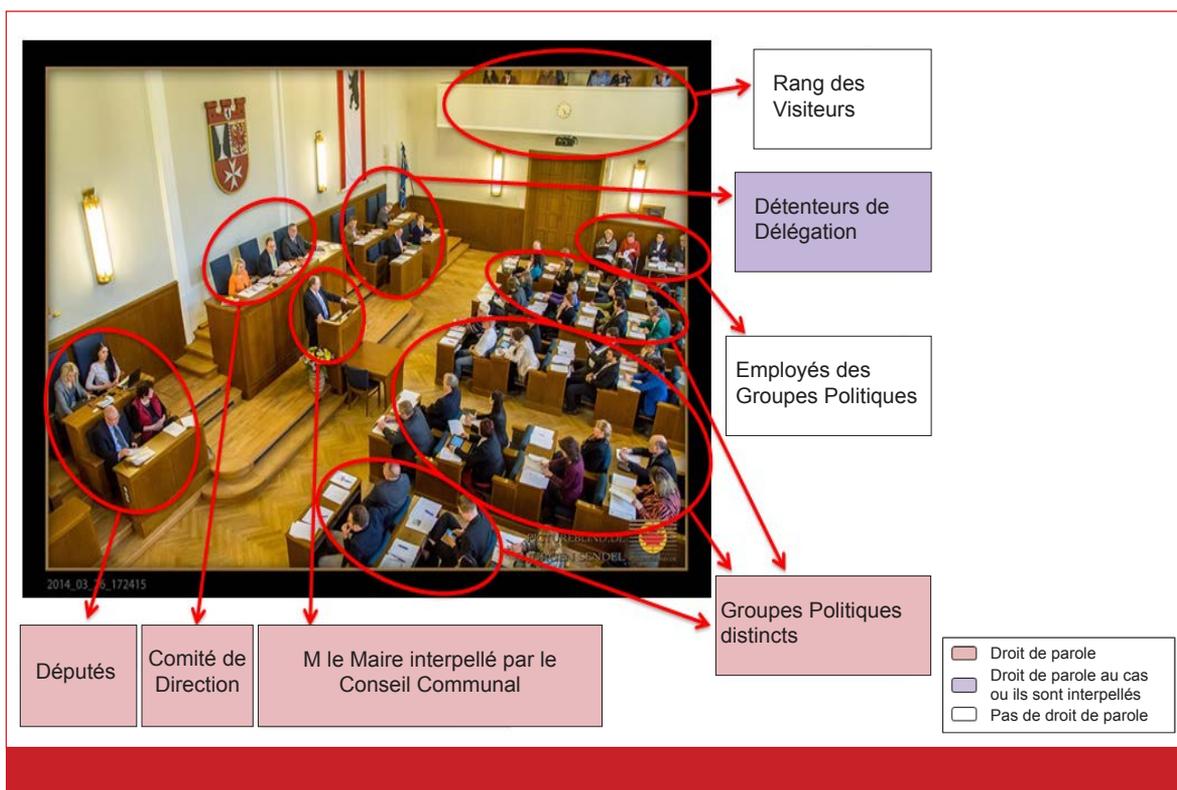
Les tâches typiques d'un conseil communal



Le maire dirige l'administration communale dans son entièreté et y est responsable, il travaille à plein temps. Dans certaines communes dans le monde, certains conseillers (quatre à L'Arbresle en France et aux districts de Berlin en Allemagne) sont **détenteurs de délégations** accordées par le maire. Leur rôle équivaut à celui d'un ministre d'Etat dans un gouvernement national. Il consiste à travailler directement avec l'administration locale et présider les services locaux compétents avec responsabilité administrative, financière et disciplinaire. La direction des services de la mairie est donc répartie selon les secteurs. Comme le maire, les élus détenteurs de délégations sont redevables devant leurs pairs.

Le conseil communal est un organe de délibération, de décision et de contrôle de l'action de l'administration communale. Le conseil communal a sa place dans la mairie, mais ne fait pas partie de l'exécutif. Il décide et surveille, mais ne gère pas des biens du domaine public communal.

II. LA COMPOSITION



Conseil Communal à Berlin-Neukölln/ <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/bezirksverordnetenversammlung/online/allris.net.asp>

Le conseil communal doit être réservé pour les membres élus qui sont les représentants de la population. Contrairement à la pratique observée dans quelques communes, les agents communaux ou d'autres représentants de la société civile n'y devraient pas prendre la parole.

Au Bénin comme dans beaucoup de communes dans le monde, le maire préside le conseil communal. Pourtant on trouve des communes, où le présidium est assuré autrement. Comme la fonction du maire au conseil communal est de représenter l'exécutif, il y est redevable et ne devrait pas assurer la modération. Les agents et services préparent les dossiers, mais c'est le maire qui en est responsable. Il va de soi qu'on attend qu'un maire connait et défend ses dossiers.

Les membres du conseil communal sont élus sur la base des listes électorales des **formations politiques**. Les coalitions sont créées pour assurer une majorité pour les décisions comme le vote du maire. C'est la bonne pratique d'avoir un plan d'attribution des places. Les membres sont assis selon leur groupe politique, visiblement distinct l'un de l'autre, l'opposition face à la majorité du maire ou avec un espace entre les tables.

Les groupes politiques informent le maire du nom de leur président. Il est courant de donner un statut particulier aux groupes à partir de trois ou cinq membres. La mairie leur accorde un local dans la mairie pour leurs réunions de groupe avant les sessions pour lesquelles les membres reçoivent une indemnité.

III. L'ADMINISTRATION

Un conseil communal a besoin d'être administré par une instance qui accueille et est responsable pour tous les membres. Normalement, cette instance est constituée par des élus. Elle est assistée concomitamment d'un secrétariat.

3.1- Le comité de direction

Il est une bonne pratique d'installer un comité de direction multipartite des élus. Ce comité est indépendant de l'administration communale et est distinct du comité de direction de la mairie. Le conseil décide au début de la mandature sur sa composition en assurant que tous les groupes politiques sont représentés. Le comité de direction affecte les dossiers aux commissions permanentes et s'occupe du bon déroulement des séances et de leur modération en :

- constatant que le quorum est atteint
- enregistrant les demandes de parole
- veillant au respect de la limitation du droit de parole par groupe et par dossier
- veillant au respect mutuel entre les membres (courtoisie, tolérance, respect des opinions)
- respectant les procédures (p.ex. silence dans les rangs des visiteurs).

3.2- Le secrétariat du conseil communal

Selon la bonne pratique, au moins un agent communal est en charge à plein temps de la préparation logistique y compris l'invitation, l'information des membres, l'affichage des décisions et du compte rendu du conseil communal et de ses commissions.

En plus, il veille à l'organisation des séances des commissions permanentes, élabore des comptes rendus de toutes les réunions, enregistre les questions et demandes des membres et paie les indemnités. La mairie de Bohicon a prévu un tel bureau dénommé « secrétariat des élus ».



Mairie de Bohicon

©2015/ PDCC/ GIZ Miriam Schwarz

Le secrétariat des élus est idéalement subordonné à la direction du conseil communal, et non au maire uniquement, et ne doit pas avoir d'autres tâches dans la mairie!

3.3- Les commissions

L'existence des commissions assure la qualité technique du travail du conseil communal. Les membres du conseil communal choisissent d'intégrer des commissions dont les thématiques cadrent avec leur compétence. Ils examinent les affaires qui leur sont soumises, émettent des avis ou formulent des propositions. Les avis sont exprimés à la majorité des membres présents. Leurs réunions sont documentées et peuvent être également publiques.

Le rôle et les attributions varient d'une commune à une autre dans le monde. Au Bénin, juste le nombre minimal de trois commissions et leurs attributions sont fixés. Ailleurs, certaines communes créent plus de commissions. Il y a des communes qui ont jusqu'à 17 commissions. Parfois, on rencontre des commissions liées aux compétences principales de la commune telles que :

- finances
- aménagement du territoire/ infrastructures
- affaires sociales/ éducation et jeunesse

Souvent, les commissions s'occupent du suivi des secteurs de la commune à travers les rapports annuels des services et visitent les structures sur le terrain.

Plusieurs communes au monde (à Berlin et à Montréal par exemple) ont une commission pour enregistrer les **pétitions et plaintes** de la population. Ses membres issus de tous les partis politiques du conseil poursuivent et vérifient le fondement des doléances, exigent l'information ou la nécessaire correction par l'administration communale. Les dossiers de cette commission sont traités à huis clos et ne sont pas transférés à la plénière.

A part ce type de commission, il existe des commissions consultatives qui peuvent être composées des personnes ressources qui animent la vie de la commune en dehors des élus. Souvent, les représentants des groupements et associations sont nommés pour apporter leur contribution au débat sur le développement de la commune. Le cadre intégrateur (Avrankou, Banté, Bassila, Djakotomey, Lokossa, Pehunco et Sô-Ava) peut représenter un tel organe avec pour objectif de conseiller le conseil communal sur les grandes questions de la localité.

Les commissions sont formées selon le **principe de la représentation proportionnelle** pour assurer le traitement pluraliste et équitable des dossiers au sein de «l'assemblée» communale. Chaque commission permanente est composée de conseillers désignés par leur parti politique. Les groupes politiques selon leur proportion reçoivent une place au comité de direction, comme président ou président-adjoint de commission. Souvent le président de la commission de finances est issu d'un parti d'opposition.

Pour travailler sur un ou plusieurs sujets communs, il est possible de convoquer plusieurs commissions conjointement.

En conclusion, chaque conseil communal est libre de choisir les attributions et nombre de commissions en fonction de ses besoins. Vu les limites pécuniaires et organisationnelles, il est préférable de s'en tenir à un nombre entre 3 et 7 commissions.

IV. LA SESSION : PREPARATION

Un conseil dont les membres viennent sans connaître les dossiers ni l'ordre du jour ne peut pas être fonctionnel. Le secrétariat enregistre les dossiers (questions, requêtes) et reconduit les dossiers en suspens de la dernière session à l'ordre du jour.

Préalables pour réussir une session

Il se tient une :

- réunion du secrétariat et du comité de direction du conseil communal ;
- réunion des groupes politiques ;
- réunion des commissions ;
- organisation de la distribution des documents (mail, dépôt dans les casiers des élus).

Dans beaucoup de pays les séances sont mensuelles. Au cas où cette périodicité ne se respecte pas, une autre formule est appliquée pour la régularité des sessions. Les dates des sessions ordinaires et sessions des commissions sont idéalement programmées au début de l'année et ce, pour toute l'année.

L'ordre du jour est publié sur le site web de la commune. La copie de la convocation est affichée à l'extérieur de la mairie sur les panneaux d'affichage.

V. LA SESSION : DEROULEMENT



Conseil Communal d'Allada en 2014
©2014/ PDDC/GIZ Karen Ziemek

Les séances sont publiques. Il est à prévoir un espace suffisant pour les citoyens intéressés à y prendre part.

En vue d'assurer la ponctualité, les membres s'inscrivent au début de la session. Le conseil communal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Les conseillers communaux en retard ne perçoivent pas leurs indemnités.

5.1- La durée

La limitation du temps de la tenue des sessions est importante pour l'efficacité. Etant entendu que le conseiller communal est un bénévole, il doit avoir la possibilité de mener d'autres activités dans la journée. Pour cela dans beaucoup de pays, les sessions ont lieu dans l'après-midi ou le soir et leur durée est fixée, par exemple de 17 heures à 22heures 30.

La durée de prise de parole des conseillers communaux doit être fixée par le règlement intérieur du conseil communal. La limitation peut se faire par conseiller communal ou par groupe politique. Le comité de direction du conseil communal veille au respect de ce règlement, lui seul peut couper la parole à un membre.

5.2- Les droits d'initiative des membres

Le droit de prendre des initiatives permet à chaque conseiller de s'impliquer activement dans la prise de décision communale. Les dossiers sur les questions importantes de la commune sont traités de façon approfondie et sous diverses perspectives.

L'ordre du jour suit un schéma tracé par le règlement intérieur. Comme instruments pendant la session, on distingue entre autres :

- ➔ les **dossiers soumis par le maire**, il s'agit p.ex. du projet du budget ;
- ➔ les **requêtes** des conseillers qui demandent un vote soit
 - les requêtes d'urgences ;
 - les requêtes ordinaires ;

→ Les **questions** des conseillers qui nécessitent une réponse du maire dont :

- les questions à débattre en plénière ;
- les questions à répondre par écrit, dans ce cas, il s'agit habituellement d'une question globale structurée en sous-questions.

Avoir des règles qui régissent toutes les actions du conseil est important. Les communes utilisent généralement un formulaire pour chaque type de requête et de question. Chaque étape de traitement du dossier est inscrite dans le formulaire.

5.2.1. Les requêtes d'urgences

Naturellement, les requêtes d'urgence sont à traiter avant d'autres points. La convocation d'une urgence doit être possible par un tiers des membres ou le maire sur les questions qui demande l'action immédiate du maire.

5.2.2. La question du citoyen

Beaucoup de communes dans le monde prévoient ce droit d'interpellation des habitants, mais il reste optionnel. Les habitants de Nancy ou de Berlin ont la possibilité de faire discuter un point qui ressort de la compétence de la commune par l'inscription à l'ordre du jour d'une commission et/ou du conseil municipal. La question doit être soumise par écrit dans les délais fixés et être admise par le comité de direction.

5.2.3. Le discours du maire

Le maire est tenu de rendre compte des décisions qu'il a prises dans le cadre des délégations d'attributions accordées par le conseil à chacune des réunions du conseil. Il peut aussi utiliser cet espace de temps pour informer sur ses activités et partager sa vision pour la commune ou faire des appels aux élus et à la population. Les conseillers ont le droit de poser des questions.

5.2.4. Les requêtes

Souvent aussi appelées propositions ou postulats en Suisse, les requêtes sont l'instrument le plus important pour le conseiller singulier et prennent le plus de temps aux sessions. La proposition ou le postulat peut être formulé soit oralement en séance, soit et plus souvent par écrit par les conseillers. Dans ce dernier cas, les requérants sont priés d'utiliser les formulaires prévus à cet effet avant de les envoyer, avec les éventuels annexes, par poste ou par courriel au secrétariat du conseil communal.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Le mode de vote ordinaire est le vote à main levée. Le résultat en est constaté par le président du comité de direction et noté par le secrétaire de séance.

5.2.5. Les questions orales

Le droit de poser une question au maire appartient à chaque membre du conseil communal. Il s'agit de faire ajouter une ou plusieurs questions à l'ordre du jour. Les membres du conseil communal peuvent demander qu'un objet particulier soit discuté lors d'une prochaine séance. Souvent les conseillers font des demandes d'informations (statistiques, etc.) pour préparer une proposition par la suite.

5.3- Autres initiatives du conseiller

5.3.1- Le vote du budget

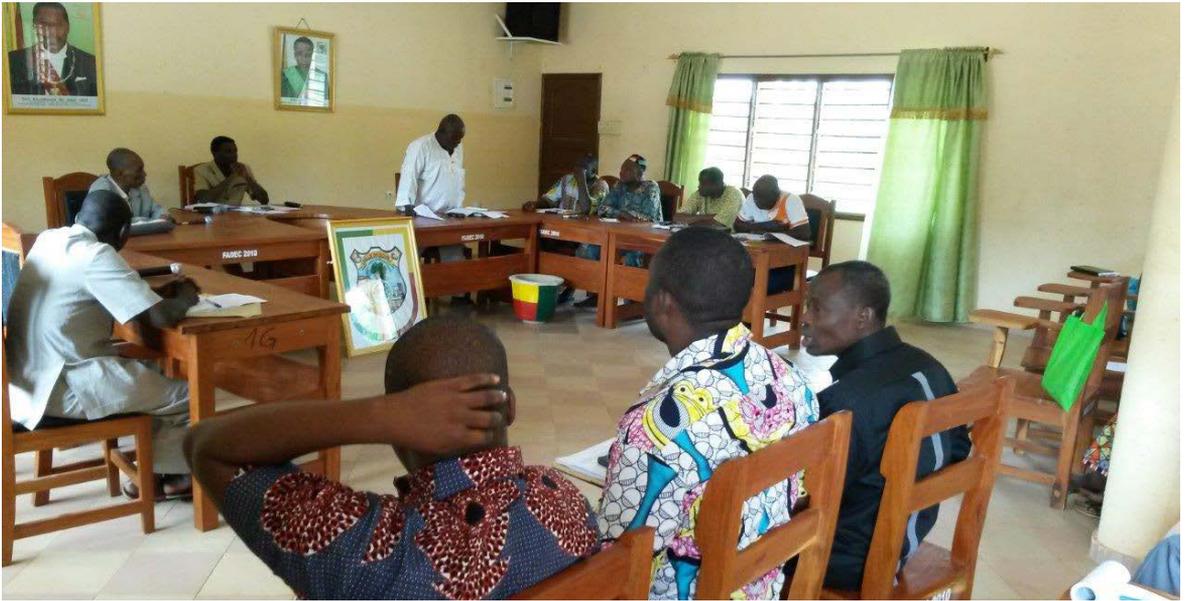
Chaque année, le conseil communal vote le budget de la commune pour une année. Il est élaboré préférentiellement en plusieurs séances pour permettre aux conseillers de préparer leurs apports de changement. L'objectif de la première séance est de permettre au maire de présenter les grandes orientations budgétaires pour l'année à venir en séance publique. A titre illustratif, au Luxembourg, un débat d'orientation budgétaire se tient deux mois avant le vote du budget. Les amendements sont soumis selon les procédures élaborés uniquement à cet effet à la commission des finances pour décision du conseil communal.

5.3.2- Le traitement des plaintes des citoyens

Les plaintes des citoyens contre tout agent ou l'administration communale sont adressées par écrit et transmises au responsable chargé de sa gestion (Ville de Sainte-Agathe-des-Monts au Canada), au président du conseil communal (le maire) au Bénin et par courriel via le web (Maroc, Luxembourg) etc. Au Bénin, elles sont inscrites à l'ordre du jour de la prochaine session du conseil au point des divers. Au Canada, les plaintes font l'objet d'enquêtes et d'analyses aux fins de voir si les règlements municipaux sont respectés. En cas de non-respect, les mesures nécessaires sont prises pour améliorer la situation constatée. Les plaintes sont traitées dans une confidentialité et le respect scrupuleux du délai de six jours dans la ville de Saint-Polycarpe au Canada. Le succès d'un tel mécanisme dépend dans une large mesure de la diffusion de l'information par la mairie.

5.3.3- Les petites questions/ questions orales

Le maire, avec l'appui de l'administration communale, doit répondre à tous les aspects de la question soumise par écrit. La question et la réponse sont publiques, mais ne font pas partie de la délibération aux sessions. Dans certaines communes, le maire dispose d'un mois pour répondre aux questions posées.



Conseil Communal de Covè
©2015/PDDC/GIZ Miriam Schwarz

VI- LES ATTITUDES DU CONSEILLER

Hormis le fait d'être un membre connu d'une formation politique et savoir lire et écrire, il y a des critères qui font d'un élu, un bon élu.

→ Désintéret personnel

Le membre du conseil communal est un bénévole de sa commune. Bien qu'il reçoive une indemnité, il ne doit, en aucun cas, être considéré comme un salarié de la commune. La dépense de la commune pour le fonctionnement du conseil communal doit être inscrite dans le budget et par conséquent doit être accessible comme information. L'indemnité est une somme fixée et payée selon la participation physique aux sessions du conseil et des commissions et ne devrait pas varier d'un budget à un autre ou au gré des marchés publics soumis au conseil.

Dans quelques partis politiques au monde, l'élu est censé de redonner la grande partie de son indemnité à son parti politique qui finance les loyers, les campagnes, les employés et les services aux membres à la base. Cette pratique permet aux partis politiques de choisir les meilleurs candidats et pas ceux qui détiennent les plus grandes ressources financières.

Le bon conseiller ne prend pas des décisions qui ne profitent qu'à lui seul ou à son quartier, mais des décisions qui sont orientées vers l'optimisation du bien commun de sa commune.

→ Ancrage dans la population et accessibilité

Le conseiller représente un électorat et doit être basé dans la commune. Il doit bien connaître sa commune. Surtout pour le cas du chef d'arrondissement, il est le canal à travers lequel le citoyen introduit des préoccupations au conseil communal. Mais aussi une élue locale se trouve certainement plus proche et à l'écoute des femmes. Pour cela, le citoyen doit le connaître et pouvoir avoir accès facile à lui (contact téléphonique, mail, boîte postale, etc.). Beaucoup de conseillers communaux dans le monde utilisent les pages web de leurs communes pour se présenter, présenter leur profession et domaines de compétences, leur affiliation et expérience politique et associative et données de contact. L'accessibilité du conseiller demande aussi une certaine tolérance envers le citoyen qui peut parfois être mal instruit des textes, exprimer mal son point de vue et faire des critiques non fondées. Il doit être en mesure d'écouter, s'intéresser au fond et filtrer les informations valables. Pour mériter la confiance, il ne doit pas renvoyer le citoyen. Il doit montrer l'exemple à suivre, résoudre les problèmes ou au moins orienter le citoyen.

Le bon conseiller n'est pas neutre. Il doit vouloir construire une vision ou au moins vouloir améliorer certains aspects de la vie humaine dans sa localité. En tant que bénévole et issu de la population de la localité, il n'est pas censé être un expert en droit ou en d'autres compétences, mais il est attendu qu'il possède une base de connaissance des règles et procédures, des politiques sectorielles et du contexte local pour fonder ses décisions et ses actions.

Le bon conseiller entre régulièrement en concertation avec ses collègues du parti pour arriver à un partage de travail qui couvre tous les domaines de compétences de la commune.

→ Engagement

Le conseiller doit être présent et actif dans sa localité. L'engagement peut lui prendre jusqu'à trois soirées par semaine sans parler de la période électorale.

En résumé, il doit s'impliquer à des :

- sessions du conseil communal
- réunions des commissions
- réunions de son groupe politique
- réunions de son parti
- visites de courtoisie et dialogue avec la population ou groupes organisés
- audiences publiques de redditions de comptes
- visites de chantiers et des structures de la commune
- séances de renforcement de ses capacités.

En plus, il doit jouer son rôle de :

- interface entre les services déconcentrés et les usagers
- représentation et défense des intérêts de sa commune auprès de différentes structures supra-communales
- instance d'intégrité et défenseur du droit béninois et international.

