

**République de Guinée**

**Travail- Justice- Solidarité**



## **CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION**

**N°**

Enregistré au Secrétariat Central du CNT sous le numéro .....

**SESSION 2024**

**RAPPORT**

**Commission Constitution, Lois organiques, administration publique et organisation judiciaire.**

**Présenté par le Rapporteur, Jean Paul KOTEMBEDOUNO**

**Janvier 2024**

La Commission Constitution, Lois organiques, Administration publique, Organisation judiciaire a été saisie, le 1<sup>er</sup> janvier 2024, par la Conférence des Présidents, comme commission de fond, aux fins de l'examen du projet de loi portant création de nouvelles communes urbaines et rurales.

Parallèlement, toutes les autres Commissions ont été saisies comme commissions d'avis.

Le 2 janvier 2024, le chef du département de l'administration du territoire et de la décentralisation a présenté le projet de loi devant les membres de la Commission Constitution, lois organiques, administration publique et organisation judiciaire.

L'examen de ce projet de loi a été marqué par la participation des cadres du département de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation et par la présence massive des Conseillers nationaux des autres commissions. Cet examen a connu deux inter-commissions, qui se sont tenues respectivement les 5 et 10 janvier 2024. La première s'est déroulée en présence du Secrétaire général du département et la seconde, avec la participation du chef de département, le 10 janvier 2024.

La saisine du Conseil national de la Transition repose sur la répartition constitutionnelle des pouvoirs. En effet, en matière d'organisation administrative en République de Guinée, la création des circonscriptions administratives, leur réorganisation et leur fonctionnement relèvent du domaine réglementaire, tandis que la création des collectivités locales, leur organisation et leur fonctionnement relèvent du domaine de la loi.

Le présent rapport passe en revue les travaux préalables au processus de création de nouvelles communes (I) et les observations se rapportant spécifiquement au projet de loi (II).

## **I. TRAVAUX PRÉALABLES AU PROCESSUS DE CRÉATION DE NOUVELLES COMMUNES**

Les travaux préalables, à la saisine du Conseil national de la Transition du projet de loi portant création de nouvelles communes, sont essentiellement de caractère méthodologique. Ils se rapportent à la méthodologie d'identification des localités à ériger en communes (A) et à l'enquête (B).

### **A. Méthodologie d'identification des localités à ériger en communes**

#### **1. Contexte déterminant la création de nouvelles communes**

Les localités concernées par le redécoupage territorial, ayant vocation à conduire à la création de nouvelles communes urbaines et rurales partagent un ensemble de réalités. Il s'agit de localités marquées, entre autres, par :

- La croissance démographique qui a entraîné une forte demande en matière de services publics de base et d'infrastructures locales ;
- L'éloignement de certaines communautés des centres urbains actuels. Cet état de fait suscite des besoins spécifiques qui ne peuvent être satisfaits que par une administration locale plus

proche. De même, cet éloignement, caractérisé par le manque d'autorité de proximité, conduit également certains individus à se soustraire du paiement des impôts et taxes ;

- La récurrence des conflits se rapportant particulièrement aux limites administratives, à la cohabitation entre agriculteurs et éleveurs et aux domaines ;
- L'insécurité galopante résultant très souvent de l'insuffisance ou du manque d'agents de sécurité ainsi que de l'enclavement des localités.

## **2. Intérêt et enjeux de la création des nouvelles communes**

La création des nouvelles communes urbaines et rurales vise à :

- réaliser un équilibre en superficie entre les entités territoriales issues du redécoupage ;
- prendre en compte des limites artificielles et, quelques fois, naturelles qui forment les barrières réelles entre les territoires des communes formées ;
- prendre en compte, dans la majorité des cas, l'histoire des installations des populations qui se sont effectuées soit spontanément ou à la suite de recasements des personnes déguerpies pour cause d'utilité publique ;
- contraindre les pouvoirs politiques et administratifs à doter en infrastructures d'accueil les entités issues du redécoupage ;
- créer un équilibre économique entre les communes pour prévenir des disparités significatives en termes de richesse ;
- mieux faire profiter aux populations les potentialités économiques fiscales et non fiscales.

En dépit de ces enjeux d'équilibre territorial et économique tels que présentés dans l'exposé des motifs, le projet de loi reconduit quelques facteurs générateurs de déséquilibres. Il s'agit notamment :

- des écarts substantiels de superficie entre les nouvelles communes ;
- des disparités substantielles en termes de nombre d'habitants entre les Communes dont la création est projetée.

### **b) Critères ayant déterminé le choix des localités à ériger en communes**

Dans le processus d'identification des localités à ériger en communes, des critères ci-après sont pris en compte :

- la présentation générale de la localité (populations, jeunes, femmes, origine sociologique des habitants) ;
- la situation géographique des localités (limite territoriale, hydrographie) ;
- les principales caractéristiques physiques ;
- la présentation du chef-lieu ;

- les principales activités économiques ;
- les infrastructures économiques ;
- les équipements publics (bâtiments administratifs, écoles, centres de santé) ;
- les principales forces et faiblesses de la localité ;
- les capacités de la localité en matière administrative et financière (potentialités en matière de ressources humaines et financières) ;
- l'état des voies de communication (routes et pistes rurales) ;
- l'état de la route reliant les chefs-lieux des communes aux chefs-lieux de la préfecture.

## **B. Exigences d'enquête préalable**

Sur les conditions de création de nouvelles communes par la voie de la scission, des préoccupations ont été relevées concernant notamment l'enquête préalable à l'adoption de la loi. En effet, au titre de l'article 20 du Code révisé des collectivités locales, « Les modifications de type ou de limites territoriales des collectivités locales ainsi que le transfert de leurs chefs-lieux sont décidés par une loi, après enquête dans les collectivités intéressées sur le projet lui-même et sur ses conditions.

La réunion de deux ou de plusieurs collectivités locales ou la scission d'une collectivité est décidée par une loi, après enquête dans les collectivités intéressées.

Les nouvelles collectivités issues de scission ou de réunion de collectivités locales sont créées par la loi, conformément à l'article 16 du présent code ». Suivant cet article 16, « Les collectivités locales sont créées, modifiées, fusionnées, scindées ou supprimées par la loi ».

Les documents annexes au présent projet de loi rendent compte de la réalisation par le département de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation des enquêtes préalables requises par le Code révisé des collectivités locales.

Ces enquêtes préalables ont été réalisées dans les localités concernées par les services préfectoraux. Elles avaient pour objet de fournir des informations nécessaires à l'érection de ces sous-préfectures en communes rurales. Les informations pertinentes attendues se rapportent :

- aux limites territoriales des sous-préfectures concernées ;
- aux districts et aux secteurs qui composent chacune des sous-préfectures, dans le respect, du principe de la continuité territoriale ;
- aux chefs-lieux des communes ;
- aux principales infrastructures existantes : bâtiments abritant le siège de la sous-préfecture et de la mairie, écoles, centres et/ou postes de santé, marchés, postes de sécurité (polices et gendarmerie), équipements sportifs, maisons des jeunes.

Sur cette exigence légale d'enquêtes préalables menées par les services préfectoraux, une étude complémentaire sur les nouvelles communes a été réalisée par une équipe d'experts mobilisée par le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation (MATD), avec l'appui de l'Union Européenne.

## **II. OBSERVATIONS RELATIVES AU PROJET DE LOI**

La lecture du projet de loi appelle des observations se rapportant respectivement aux questions de forme (A) et de fond (B).

### **A. Aspects se rapportant à la forme**

#### **1. Structure du projet de loi**

Le projet de loi dont le CNT a été saisi est constitué de 41 articles.

Les articles 1 et 2 sont consacrés à la création des nouvelles communes urbaines et rurales. Il s'agit de la création de dix communes urbaines par voie de scission. Ces communes urbaines et rurales sont les Communes de Ratoma, de Matoto de Dubréka et de Manéah. La scission de ces différentes communes conduit à la création de nouvelles communes urbaines ci-après :

- les communes de Gbessia, Matoto et Tombolia issues de l'ancienne commune urbaine de Matoto ;
- les communes de Ratoma, Lambanyi et Sonfonia issues de l'ancienne Commune urbaine de Ratoma ;
- les communes de Dubréka et de Kagbélén issues de l'ancienne commune urbaine de Dubréka ;
- les communes de Sanoyah et de Manéah issues de l'ancienne commune rurale de Manéah.

L'utilisation de l'adjectif « ancien » est motivée par le fait qu'en vertu de l'article 22 du Code révisé des collectivités locales, la modification du nom d'une collectivité ou le nom d'une nouvelle collectivité locale est décidée par la loi créant ou modifiant la collectivité. Aucune collectivité locale ne peut porter le même nom qu'une autre collectivité locale.

S'agissant des communes rurales, il s'agit des communes rurales des préfectures de Siguiri, de Kouroussa et de Guéckédou. Les localités dont les noms suivent sont ainsi érigées en sept communes rurales :

- les communes rurales de Tomba-Kansa, Fidako et Koumandjanbougou dans la Préfecture de Siguiri ;
- la commune rurale de Kanséréyah dans la Préfecture de Kouroussa ;
- les communes de Guelo-N'faly et de Kondembadou dans la Préfecture de Guéckédou ;

- la commune de Fonodou dans la Préfecture de Beyla.

Les articles 3 à 37 du projet de loi se rapportent à la fixation des limites des communes en création, ainsi qu'à l'indication de leur chef-lieu.

Alors que l'article 38 renvoie aux organes dirigeants des communes, l'article 39 annonce le renvoi aux lois et règlements de la République applicables aux Collectivités locales, pour ce qui concerne la réglementation des structures et de leur fonctionnement, le personnel, la gestion administrative et financière des communes urbaines et rurales en création.

L'article 40 annonce la création des quartiers et districts composant chaque commune par un Arrêté du Ministre en charge de l'Administration du Territoire.

Enfin, l'article 41 est dédié aux dispositions finales.

## **2. Observations de caractère formel relatives au projet de loi**

À la suite du visa, l'article premier du projet était assorti d'un intitulé rappelant nommément toutes les communes urbaines et rurales dont la création est projetée. Or, les dispositions des articles 1 et 2 avaient les mêmes objets.

Il apparaissait donc que cette disposition, s'apparentant à un chapeau introductif intercalé entre le visa et le dispositif, était surabondante ; en tout état de cause, formellement inappropriée, au regard de la configuration d'une loi. Cette disposition a conséquemment été supprimée.

En outre, de l'article 3 à l'article 41, deux dispositions du projet de loi originel ont systématiquement été consacrées à chaque nouvelle commune. Une première consacrée aux limites territoriales et une dernière dédiée à l'indication du chef-lieu de la commune. La consécration de deux dispositions à chacun de ces sujets aurait été nécessaire si le deuxième sujet était substantiellement distinct du premier. Or, la question de la détermination du chef-lieu d'une commune entretient un rapport de connexité avec la détermination de ses limites territoriales. En conséquence, il a été jugé davantage convenable d'ériger des dispositions prévoyant les chefs-lieux en alinéa 2 de chaque article consacré à telle ou telle localité dont l'érection en commune en projetée.

Subséquent, le texte est passé de 41 articles sous l'empire du projet de loi initialement introduit à 25 articles.

## **B. Aspects afférents au fond**

### **1. Les implications matérielles de la création envisagée de nouvelles communes**

Sur les implications financières de la création des nouvelles communes, une préoccupation essentielle a porté sur l'état de la situation concernant la construction des infrastructures administratives et sociales, destinées à pourvoir aux besoins des populations et assurer la présence de l'État dans les localités érigées en communes.

Sur cet aspect, il a été relevé que le Ministère de l'Administration du Territoire, en collaboration avec les autres départements sectoriels, a procédé à un travail de planification pour la construction des équipements administratifs et sociaux des nouvelles Communes et, qu'à date, le Ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation disposerait de ressources pour le financement des travaux.

Concernant spécifiquement les stratégies destinées à prévenir des disparités entre les Communes, les échanges ont relevé que les communes sont financées par un système de péréquation tenant compte des critères définis dans les mécanismes de financement des collectivités locales. Ce sujet fait écho à la question de savoir si le financement des communes, dont la création est envisagée, a été prévu dans la loi des finances initiale 2024.

En effet, si la Loi des Finances Initiale 2024 n'a pas pris en compte spécifiquement les nouvelles Communes, le département dispose de ressources pour le financement des travaux. Il en est de même de la non-intégration des communes dont la création est envisagée dans la répartition des ressources de l'ANAFIC au cours de l'année 2024.

En termes de gouvernance, les Conseillers Nationaux se sont interrogés sur la question relative aux délégations spéciales. Sur ce point, il a été rappelé que l'article 26 du Code révisé des Collectivités locales dispose : « ***Dans les cas de réunion ou de scission de collectivités locales, les Conseils des collectivités sont dissouts de plein droit et remplacés par des délégations spéciales. Il est procédé à des élections nouvelles dans les conditions prévues par l'article 105 de la présente loi*** ».

## **2. L'impact et les implications territoriales de la création projetée de nouvelles communes**

L'examen du projet de loi a suscité un ensemble d'observations se rapportant à l'identification des sites destinés à abriter les sièges des nouvelles communes. Sur cet aspect, il a été relevé que « le Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation en collaboration avec le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire chargé de la récupération des domaines spoliés de l'Etat, a déjà identifié des sites devant abriter les sièges des nouvelles Communes ».

Un ensemble de préoccupations suscitées par le projet de loi ont porté sur une meilleure délimitation des communes dont la création est projetée. L'exigence de clarification de ces limites a concerné :

- la précision du concept de « Bras de mer » utilisé dans la délimitation du territoire de Hamdallaye ;
- la détermination du quartier, entre Ratoma centre et Taouyah, qui doit abriter le chef-lieu de la commune de Ratoma. Le quartier Taouyah a été substitué à Ratoma centre ;
- le fondement du rattachement du quartier Hamdallaye Mosquée à la Commune de Gbessia, alors qu’il est plus proche du chef-lieu de la commune de Ratoma. Ce rattachement a été considéré comme déterminé par la limite naturelle qu’est la route Leprince ;
- la précision du quartier devant abriter la mairie de Matoto, car « Matoto Tannerie » figurant dans le projet initial n’existe pas. Sur ce sujet, une précision a conduit à la désignation du quartier Simbaya 2, en lieu et place du quartier « Matoto Tannerie » initialement indiqué ;
- la clarification de la limite entre Tombolia et Lansanaya, en raison de la formulation imprécise figurant dans le projet de Loi initial. Cette limite est clarifiée dans le projet actualisé ;
- le constat de la non-prise en compte de la Forêt d’Entag dans la délimitation de la commune de Matoto. Cette anomalie est corrigée dans le projet actualisé ;
- la substitution du district de Kaboukaria figurant dans le projet originel, par la Sous-préfecture de Fadou-Saba, dans Kouroussa ;
- la substitution de Tanga figurant dans le projet originel par Tangan ;
- l’impact de la création de nouvelles communes sur les limites prochaines du « Grand Conakry » et le statut de ce grand Conakry dans la perspective de la vision 2040. Sur le premier aspect, il a été relevé qu’en l’état de l’organisation administrative, ce concept n’a aucune existence juridique. Sur le second, le MATD a fait valoir la «...vision destinée à rapprocher l’Administration des administrés en créant de nouvelles Communes partout où c’est nécessaire sur le territoire national, la région de Conakry ne fait pas exception » ;
- le statut de Kinifi qui est considéré comme n’étant pas un quartier ;
- le statut de Enco 5 qui est considéré comme n’étant ni un quartier, ni un secteur.

En outre, sur la question des délimitations, le département de l’Administration du territoire et de la décentralisation a favorablement accueilli la demande des Conseillers nationaux d’aller apprécier les limites projetées des communes en création. Le département a affirmé sa disposition de rendre accessibles aux Conseillers nationaux, des moyens logistiques nécessaires pour la réalisation de cette mission.

L’examen du projet de loi a conduit à la formulation d’autres observations se rapportant à une diversité d’impacts de la création de nouvelles communes. Il s’agit :

- de l’impact du découpage territorial sur le découpage électoral. Il a été relevé que le découpage électoral est adossé au découpage territorial ;
- du statut des districts de Manéah à la suite de la création effective de nouvelles communes. Il



- a été répondu que « Les districts de Manéah deviendront des quartiers et des districts urbains » ;
- du rattachement territorial des nouvelles communes de Kagbélen et de Sanoyah. Celles-ci « seront rattachées à la Région Administrative de Conakry » ;
  - l’impact de la création des quartiers dans la zone de Wanindara sur son statut de zone classifiée. Il a été relevé que la création de ces quartiers ne conduira pas au déclassement de cette zone ;
  - la revue de la péréquation du nombre de quartiers dans certaines nouvelles communes notamment la commune de Gbessia par rapport à celle de Matoto ;
  - le sort des sous-préfectures de la moyenne Guinée. En vertu de la Loi L/2021/0012/AN du 16 Mars 2021 portant création de 19 Communes Rurales et Commune Urbaines, toutes les nouvelles Sous-Préfectures de la Moyenne Guinée sont érigées en Communes.

D’autres préoccupations soulevées par le projet de loi se rapportent :

- aux stratégies de développement durable dans les Communes rurales. Le MATD a rappelé que les activités de développement durable des Communes sont planifiées dans leur Plan de Développement Local (PDL) ;
- à la prise en compte du plan d’urbanisation par le MATD dans la mise en œuvre de cette réforme territoriale, le MATD, en collaboration avec le MUHAT, a tenu compte de ces aspects ;
- la prise en compte des considérations sociologiques par le redécoupage territorial ;
- aux conditions de mise en place des délégations spéciales, les dispositions des articles 102 à 105 du Code révisé des collectivités locales ont été relevées ;
- l’opportunité de la création de nouvelles Communes, largement mentionnée dans l’exposé des motifs.

Au terme de l’ensemble des examens dans les commissions et en inter-commissions, la Commission Constitution, Lois organiques, Administration publique et Organisation judiciaire considère que le présent projet de loi est digne d’intérêt et invite les Conseillers nationaux à l’adopter, en vue d’en faire une loi de la République.

Le rapporteur

Jean Paul Kotembèdouno