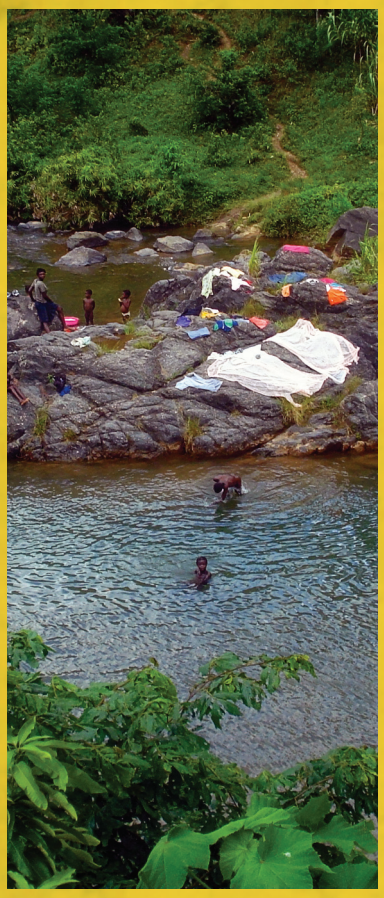

Décentralisation en Haïti

Recommandations pour l'amélioration du cadre légal des collectivités territoriales

Mai 2008

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE | LOKAL

PRÉSENTATION

Ce document est une synthèse révisée d'un rapport beaucoup plus volumineux qui examine les cinq décrets adoptés par le Gouvernement de transition Boniface-Latortue et publiés dans le Journal officiel *Le Moniteur* à la date du 14 juin 2006. Le rapport de base les passe en revue à la lumière des travaux portant sur la décentralisation en Haïti et, de manière spécifique, s'étend sur les critiques et appréciations qui ont été produites sur ces textes. En plus d'une analyse thématique, le document de base comprend une section qui s'est penchée spécialement sur les erreurs et incohérences d'ordre divers relevées dans les décrets et une partie qui formule des recommandations pour l'achèvement du cadre légal de la décentralisation. Ces sections ne font pas partie de cette synthèse.

Les observations, remarques et recommandations exprimées tiennent compte des commentaires exprimés par un groupe de spécialistes ainsi que des points saillants des discussions en atelier réalisées entre ces experts et des membres de la société civile, les 28 et 29 mars 2008, à l'auberge du Moncel. Cet atelier avait été organisé avec le support de l'Initiative de la société civile (ISC).

Suite à une recommandation des participants de l'atelier de Montcel, nous avons mis de côté le décret sur la Fonction publique territoriale. Ce travail porte donc sur le Décret fixant le cadre général de la décentralisation et ceux sur l'organisation et le fonctionnement de la Section communale, la Commune et le Département.

Chacun des thèmes exposés dans ce document est introduit par une présentation des principales dispositions juridiques relevées dans les décrets, suivie par une analyse et des recommandations relatives à leur révision, et parfois des propositions de mesures politiques que l'État haïtien devrait adopter pour faciliter l'atterrissage des dispositions juridiques retenues.

Cette initiative se situe dans le cadre du projet LOKAL financé par l'USAID et exécuté par ARD. Elle vise à apporter une contribution à l'amélioration du cadre légal des Collectivités territoriales par la révision desdits décrets. Ce document sera donc mis à la disposition du Gouvernement et du Parlement.

Ce travail a été essentiellement alimenté par les documents de base produits par Jean Sébastien Roy et des contributions de Michèle Oriol, Enex Jean-Charles, Cary Hector, Charles Manigat, Charles Cadet, Woldson Bertrand, Pierre André Guerrier, Micha Gaillard, Jocelerme Privert, Raoul Pierre-Louis, Louis Siegel, Ira Lowenthal, Jean Lhérisson et Éric Laguerre. La conception et la direction du processus ont été assurées par André Lafontant Joseph, responsable de la composante législation du projet LOKAL.

FINALITÉS ET DÉFINITIONS DE LA DÉCENTRALISATION

Finalités de la décentralisation

Les finalités premières de la décentralisation, selon les articles 1 et 2 du décret fixant le cadre général de la décentralisation et les principes d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales en Haïti, sont la fourniture adéquate de services publics à la population, le développement local et de la démocratie participative. C'est donc une triple perspective qui est assignée à la décentralisation et, par conséquent, à son cadre légal.

Concepts et définitions de base

Les décrets offrent différentes définitions relatives à des concepts et des notions fondamentales que nous croyons nécessaires de présenter dans ce rapport.

La décentralisation

La décentralisation est définie comme étant le transfert aux Collectivités territoriales de compétences antérieurement exercées par le pouvoir central ou l'attribution à ces Collectivités de compétences actuellement non exercées par aucune autre entité publique. Reprenant un prescrit constitutionnel, les décrets ajoutent que la décentralisation doit être accompagnée d'une déconcentration adéquate des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des Collectivités territoriales.

Les Collectivités territoriales

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation définit les Collectivités territoriales (article 10) en tant que divisions du territoire dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière dans les limites de leurs compétences.

Autonomie des Collectivités territoriales

L'autonomie des Collectivités territoriales est définie en tant que le droit et la capacité effective de celles-ci à régler des affaires publiques de leur compétence, sous réserve des compétences exclusives de l'État, et à gérer selon la loi et au profit de leurs populations les ressources dont elles disposent (article 20 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation).*

Le patrimoine des Collectivités territoriales

Le patrimoine des Collectivités territoriales (article 22) se compose du domaine foncier, d'infrastructures, d'équipements et de ressources matérielles et humaines. Leur do-

maine foncier propre est constitué des parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par l'État. La Commune a de plus la gestion privilégiée du domaine foncier privé de l'État. Par arrêté communal, elle peut également déclarer d'utilité publique des parties du domaine foncier privé. Ces parties de territoire viennent alors grossir son domaine foncier propre (articles 153 et 155).

Les Assemblées

L'article 28 du décret fixant le cadre général de la décentralisation définit les Assemblées des Collectivités territoriales comme des organes de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux Collectivités territoriales. L'article 16 du décret sur la Section communale précise que l'Assemblée est un organe **de participation de la société civile locale**.

Les Conseils

Les Conseils sont définis comme étant les organes exécutifs des Collectivités territoriales chargés de mettre en œuvre les compétences octroyées par la loi, dans le respect des attributions d'approbation et de contrôle de leurs Assemblées. Ils en administrent le patrimoine et les ressources.

Les Conseils de développement

Les Conseils de développement sont définis à l'article 58 du décret fixant le cadre général de la décentralisation, ainsi que, de manière un peu plus détaillée, aux articles 7 du décret sur la Section communale et 5 du décret sur le Département, comme des structures participatives de prise de décisions, de planification, d'exécution et de suivi des actions de développement, intégrant les autorités locales, les représentants de la société civile locale et encadrée par les représentants du pouvoir central et des organismes de développement qui interviennent sur le territoire de la Collectivité concernée.

Les finances de la République

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation offre à l'article 118 une définition des finances décentralisées de la République, selon laquelle le budget national doit faire apparaître la ventilation territoriale des dépenses de fonctionnement et d'investissements. Il doit ainsi clairement établir la différence entre les ressources allouées aux services déconcentrés et celles à transférer aux Collectivités territoriales.

Les revenus des Collectivités

Les recettes sont définies comme étant ordinaires ou extraordinaires :

- Les recettes ordinaires proviennent du produit des recettes fiscales, des redevances, des droits, des licences, des contraventions, des amendes, des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers, des centimes additionnels sur les taxes de l'État qui leur reviennent et des fonds des transferts ordinaires en provenance de l'État ;
- Les recettes extraordinaires comprennent les fonds d'emprunts, les recettes temporaires ou accidentelles, les dons, les subventions allouées par l'État ou par

tout autre organisme public ou privé, sous forme de fonds de concours ou d'assistance (article 136 du décret fixant le cadre général de la décentralisation). En ce qui concerne la Section communale, elle n'a pas droit à l'emprunt.

Les taxes des Collectivités

Les taxes des Collectivités sont dites « dédiées » (article 131 du décret fixant le cadre général de la décentralisation) car il s'agit de recettes fiscales dont l'utilisation doit au moins être affectée à 70 % à un service à fournir à la communauté. La définition des taxes locales, de leur assiette, de leur base, des catégories imposables est du ressort de l'État, à travers les lois. Cependant, la fixation des montants et des taux de taxation est laissée à la discrétion des autorités locales dans les limites fixées par la loi.

Les redevances

Les redevances sont définies à l'article 132 du décret fixant le cadre général de la décentralisation comme étant des frais payés, sur la base du prix de revient, pour la jouissance d'un bien ou l'obtention d'un service. Le montant des redevances doit être proportionnel au bien ou au service reçu, et les sommes ainsi perçues ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles liées à la production du bien ou du service.

Les transferts de l'État

Les transferts sont des lignes budgétaires destinées au financement des Collectivités territoriales. Deux types fondamentaux de transferts financiers de la part de l'État au bénéfice des Collectivités territoriales sont définis dans le décret fixant le cadre général de la décentralisation : les transferts ordinaires et les transferts extraordinaires ou subventions (articles 141 à 148). Ils se subdivisent chacun en divers sous-catégories.

Les transferts ordinaires se subdivisent en transferts administratifs et en transferts conditionnels.

- Les transferts administratifs servent à équilibrer le budget de fonctionnement. Leur utilisation est discrétionnaire mais doit être conforme aux normes régissant l'élaboration des budgets des Collectivités territoriales.
- Les transferts conditionnels sont liés à l'octroi ou au transfert d'une compétence par l'État, dans le cadre de la fourniture d'un service ou de la réalisation d'un investissement. Leur utilisation exige la stricte conformité à l'usage préétabli. Une partie de ces transferts est affectée à la réalisation des projets d'infrastructures et l'autre aux charges récurrentes.

Les transferts extraordinaires (ou subventions) comprennent :

- les subventions complémentaires qui exigent des gouvernements locaux la couverture d'une partie du financement à investir dans les programmes et activités concernés ;
- les subventions compétitives où les Collectivités éligibles soumettent à l'État des propositions, requêtes ou projets qui répondent à des critères préétablis, et sont en compétition entre elles. Les montants disponibles sont alloués à celles ayant soumis les meilleures propositions ;

- les subventions *ad hoc* ou d'urgence, qui permettent au pouvoir central d'allouer des ressources financières de manière discrétionnaire ou pour des circonstances exceptionnelles, en cas de catastrophe naturelle et de désastre.

Les dépenses des Collectivités territoriales

Pour leur part, les dépenses sont définies comme étant des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

- Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et réfèrent à la couverture des charges récurrentes.
- Les dépenses d'investissement permettent, par exemple, l'acquisition ou la réalisation d'équipements, de bâtiments et autres infrastructures, ainsi que l'acquisition de matériels relatifs aux travaux à réaliser.

Les dépenses sont obligatoires ou facultatives.

- Les dépenses obligatoires sont celles qui sont déterminées par la loi ainsi que les lignes budgétaires pour lesquelles une Collectivité territoriale donnée aura reçu un transfert conditionnel de l'État ou un don conditionnel de tout autre institution. Elles figurent nécessairement au budget et doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible d'inscrire au budget des dépenses facultatives.
- Les dépenses facultatives sont toutes celles qui ne sont pas expressément définies comme obligatoires par la loi. Elles doivent aussi figurer au budget.

Analyse de la finalité de la décentralisation et des concepts dans les décrets

Les analyses et discussions autour des finalités de la décentralisation ont montré que l'approche prônée par les décrets recoupe les préoccupations de secteurs de différentes sensibilités par le fait qu'elle englobe à la fois la **fourniture des services** à la population, le renforcement de la **démocratie** et le **développement local**.

Pour ce qui concerne les définitions des concepts, les commentaires montrent que certains méritent d'être précisés ou clarifiés.

En ce qui concerne la définition de la décentralisation, il a été reconnu que pour certaines compétences, il s'agit tout simplement du rapatriement de responsabilités qu'exerçaient autrefois les Communes et que l'État a, par la suite, confisquées. Sous un autre angle de vue, l'on pourrait ainsi dire qu'il s'agit de la reconnaissance formelle de certains champs de compétences dites « naturelles », traditionnellement exercées par les pouvoirs locaux.

La définition des Collectivités territoriales mérite d'être précisée pour mettre en valeur, par exemple, l'existence des autorités élues, d'une population, et de la volonté de celle-ci de se constituer en une communauté.

Les discussions ont fait ressortir que l'article 4 du décret fixant le cadre général de la décentralisation donne l'impression de limiter le but de la **déconcentration** au renforcement des Collectivités territoriales. Or, en plus de cette fonction nécessaire, les

administrations déconcentrées doivent elles-mêmes fournir toute une gamme de services qui relèvent des compétences de l'État et qui, de ce fait, ne peuvent pas être transférés aux Collectivités territoriales.

Les décrets définissent les Conseils comme des organes exécutifs (articles 40.1 à 40.3 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation*) alors que la Constitution parle expressément d'administration des Collectivités. Ne devrait-on pas voir de préférence des « Conseils d'administration » qui exerceraient alors leurs responsabilités en grande partie en passant par le biais de directeurs/secrétaires généraux placés à la tête des administrations locales et chargés de l'exécution des tâches ?

Au regard de la Constitution qui insiste sur le fait que les Assemblées assistent les Conseils dans l'administration des Collectivités territoriales, il a été reconnu que celles-ci ne pouvaient être vues comme étant des organes délibératifs à l'égal du Parlement, avec une séparation absolue des pouvoirs. Certes, elles délibèrent conjointement avec le Conseil sur des sujets d'importance qui réclament une plus grande représentativité que celle des conseillers (tels que les transactions sur les biens fonciers du domaine privé de l'État, article 74 de la Constitution). Dans les autres cas, elles n'auraient qu'une fonction consultative. Notons que la Constitution leur reconnaît également un pouvoir de contrôle (article 73).

Il a été par ailleurs admis que les Assemblées ne pouvaient pas être définies, tel que le voulait l'article 16 du décret sur la Section communale, comme des instances de participation de la société civile locale. Elles fonctionnent par session à durée limitée et doivent ainsi avoir des agendas de travail bien précis, ce qui ne cadre pas facilement avec une perspective d'instance de participation.

Il a été enfin établi que les Conseils de développement ne pouvaient pas être des structures de prise de décisions comme stipulé à l'article 58 du décret fixant le cadre général de la décentralisation, car elles empiéteraient sur les attributions des Conseils et des Assemblées. Par contre, elles peuvent être des instances déconcentrées créées par les Conseils pour réaliser la concertation et la mobilisation pour le développement des Collectivités.

Conclusion

Au vu des considérations qui précèdent, la révision des décrets devrait rechercher l'opérationnalisation des trois aspects de la finalité de la décentralisation (fourniture de services, démocratie locale et développement local) et corriger les erreurs ou imprécisions conceptuelles relevées précédemment.

ORGANISATION DU TERRITOIRE ET STATUT DES COLLECTIVITÉS

Organisation du territoire

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation rappelle (article 9) que le territoire national est divisé en Collectivités territoriales et en circonscriptions administratives. Les trois niveaux de Collectivités territoriales sont organisés suivant un principe d'emboîtement selon lequel le Département est intégralement subdivisé en Communes et la Commune intégralement subdivisée en Sections communales (article 10). Quant aux circonscriptions administratives, le décret fixant le cadre général de la décentralisation indique en son article 12 qu'il s'agit de « cadres de représentation de l'État central et de coordination des activités des institutions autonomes et déconcentrées ».

Les décrets innovent en avançant que :

a) Le territoire de la Section communale est organisé en quartiers, habitations et villages ; ces derniers, chefs-lieux de Sections, regroupant les services administratifs et sociaux de base ;
b) Le territoire de la Commune (y compris les espaces urbains) est entièrement subdivisé en Sections communales dont la loi sur le découpage territorial définira et fixera les limites ;
c) Des Communes adjacentes peuvent se regrouper en « communauté communale », soit pour fournir des services dont les impacts dépassent leurs limites administratives respectives, soit pour baisser le coût de production de certains services collectifs.

Les décrets prévoient les conditions de promotion, de création, de rétrogradation ou de fusion des Collectivités territoriales.

La classe d'une Collectivité territoriale, à l'intérieur d'un même niveau, est définie par le Conseil interdépartemental, suivant son poids démographique et l'étendue des compétences qu'elle exerce effectivement (article 10 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation*). Ainsi, la **loi définira les différentes catégories de Communes ainsi que leurs prérogatives spécifiques** (article 17 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation).*

Pour terminer, les articles 162-164 du décret fixant le cadre général de la décentralisation prévoient l'institution, par arrêté de l'Exécutif, d'une commission chargée de préparer la nouvelle loi sur la délimitation territoriale.

Statut des Collectivités territoriales

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation explique (article 10) que les Collectivités territoriales sont des divisions du territoire dotées de la **personnalité morale** et de l'**autonomie administrative et financière** leur donnant (article 20) le droit et la

capacité effective de régler les affaires publiques de leur compétence, et de gérer légalement, au profit de leurs populations, les ressources dont elles disposent.

En ce qui concerne l'exercice de leurs compétences, il ne peut s'établir de liens de tutelle ou de dépendance hiérarchique ni entre l'État et les Collectivités territoriales, ni entre ces dernières elles-mêmes (article 23).

Les actes des Collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit, une fois publiés ou notifiés, selon le cas, et dès **transmission avec preuve de réception au délégué** ou **notification au vice-délégué,** s'il s'agit de la Section communale**,** lorsque la loi le requiert (articles 12 et 24). Ne sont pas soumis à cette règle les actes relatifs aux questions budgétaires et financières, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à l'urbanisme et à la protection des milieux naturels qui sont soumis au contrôle *a priori*.

Les résolutions et recommandations adoptées par les Assemblées ou les Conseils sont mises en application soit par un arrêté, soit par un avis ou de toute autre manière prévue par les décrets (article 39 du *décret sur la Section communale,* articles 21 *du décret sur la Commune* et 32 du *décret sur le Département).*

Appréciation et critiques de l'approche des décrets

Un large consensus semble exister quant à la nécessité de procéder à la révision du découpage du pays et des limites territoriales des circonscriptions administratives et de celles des Collectivités territoriales. Un second consensus que ce travail de redécoupage du territoire national ne saurait en soit justifier le blocage du processus de mise en œuvre d'une décentralisation effective en Haïti.

L'Exécutif devrait tenir compte du rapport officiel et des recommandations pratiques proposées récemment par la CNIGS pour effectuer les études techniques et juridiques qui s'imposent en vue de la mise à jour du découpage territorial, et prendre ainsi un arrêté en vue de la mise sur pied d'une commission chargée d'effectuer les études techniques devant préparer la nouvelle loi sur la délimitation territoriale.

Il y a nécessité de préciser le mode d'administration des bourgs, des villes et des quartiers, ainsi que le statut particulier des grandes agglomérations urbaines. Certains pensent qu'il serait plus réaliste de confier l'administration des bourgs, des villes et des quartiers directement aux mairies. Celles-ci pourraient établir dans les quartiers éloignés du chef-lieu de la Commune des bureaux déconcentrés.

Sans nécessairement se focaliser sur le terme « **village** », il faut retenir la nécessité de développer les chefs-lieux des sections communales dans une habitation centrale regroupant ainsi l'administration, les services publics de la Section communale, et pouvant de cette manière progressivement attirer l'établissement des entreprises privées et des ménages, de façon à contrer les tendances à la dispersion de la population rurale et à créer un cadre plus propice à la fourniture de services publics de base tels que l'éducation, la santé, l'électricité, les logements sociaux, etc.

Il y a un consensus sur la nécessité de donner un statut et des compétences particulières aux grandes agglomérations, compte tenu de leurs spécificités, des moyens qu'elles sont en mesure de mobiliser et de la complexité des problèmes auxquels elles sont confrontées.

L'octroi de la personnalité morale aux Collectivités territoriales impliquerait qu'aucune d'entre elles ne peut exercer de tutelle ou de contrôle sur une autre, et que l'exercice de leurs compétences est strictement limité à leur territoire. La légitimité électorale établie par la présence d'élus directs dans une Collectivité donnée confère d'office à celle-ci des prérogatives décisionnelles et un pouvoir d'intervention qui ne peuvent être exercés que par une personne morale. D'autre part, la personnalité morale fait *de jure* des Collectivités territoriales des entités devant assumer les responsabilités civiles par rapport aux préjudices que leurs organes peuvent causer à des tiers, et la loi doit tenir compte de cette dimension juridique.

L'examen de la question du statut des Collectivités territoriales nous amène ainsi à mieux réaliser l'importance de la nécessité de bien définir dans les prochaines lois les principes, modalités, responsabilités et procédures de la saisine de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) soit par l'Exécutif, soit par les Collectivités territoriales elles-mêmes, ainsi que les voies de recours administratifs et judiciaires de la population contre les décisions et actes des Collectivités territoriales.

ORGANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET INSTANCES PARTICIPATIVES DE DÉVELOPPEMENT

Organes des Collectivités territoriales selon les décrets

Les Assemblées

Selon le décret fixant le cadre général de la décentralisation, les Assemblées sont des organes de délibération et de contrôle. Néanmoins, le décret sur la Section communale en fait également des organes de participation de la société civile locale.

L'élection des membres de l'Asec se fait par suffrage universel direct au niveau de chaque habitation, quartier ou village (un membre par habitation de moins de 500 habitants, deux par habitation de plus de 500 habitants, deux par quartier, deux par village, article 17*)*. La loi détermine le nombre de membres au prorata du nombre d'habitants dans la Section communale (articles 29 et 30).

Ceux de l'Assemblée municipale sont élus au suffrage universel indirect par les Asecs sur des listes de candidats proposés par les associations des habitations ou des quartiers régulièrement enregistrées à la mairie. Selon le décret sur la Commune, chaque Section communale a un représentant au sein de l'Assemblée municipale (article 67), tandis que

le décret sur la Section communale définit une représentation proportionnelle au nombre d'habitants de la section.

Il faut aussi souligner qu'en ce qui a trait aux modes de composition des Assemblées, les dispositions prévoient essentiellement que les candidats aux postes des Assemblées de la section communale (Asec) ainsi qu'à ceux des Assemblées municipales (AM) seront désignés par « ***les associations des habitations ou des quartiers de la Section communale régulièrement enregistrées à la mairie de la Commune*** ».

Les dispositions transitoires du décret sur la Commune (articles 229 à 237) précisent pour leur part qu'en attendant la réalisation de nouvelles élections, les délégués de ville, élus afin de représenter les régions urbaines se réuniront en **Assemblée de ville,** qui aura les mêmes attributions, pouvoirs et obligations qu'une Assemblée de section communale. Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la formation de l'Assemblée de ville, celle-ci se réunit, sur convocation du CEP, en vue de procéder à l'élection du **Conseil d'administration de la ville**, qui a les mêmes attributions, pouvoirs et obligations qu'un Casec ordinaire. D'autre part, l'article 235 précise le nombre de délégués pouvant être désignés à l'Assemblée municipale par chacune des Assemblées de ville, sur la base de la densité démographique des villes ou bourgs.

Un représentant de chaque Assemblée municipale du Département forme l'Assemblée départementale pour une durée de quatre ans.

Chaque Assemblée élit en son sein un (e) président (e), un (une) secrétaire et un (une) conseiller qui forment le Bureau de l'Assemblée. Les membres du Bureau sont indéfiniment rééligibles.

Signalons que les décrets prévoient de manière détaillée les procédures de vote à suivre au niveau interne des Assemblées, que ce soit pour la désignation des délégués au Bureau de l'Asec, à l'Assemblée municipale, à l'Assemblée départementale, au Conseil départemental ou au Conseil interdépartemental. Il en est de même pour le processus d'examen des candidatures aux fonctions de juges de paix, juges de cour d'appel ou membres du Conseil électoral permanent.

L'Assemblée se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. Elle ne peut délibérer qu'en présence des deux tiers au moins de ses membres, et les décisions sont prises à la majorité absolue.

Les Conseils

Les Conseils sont les organes exécutifs des Collectivités territoriales. Ils en administrent le patrimoine et les ressources et font régulièrement rapport à leurs assemblées respectives. Les candidats sont élus indépendamment pour une durée de quatre ans et accèdent à l'un des postes à hauteur des suffrages obtenus. Le (la) candidat(e) qui obtient le plus grand nombre de suffrages devient président(e) du Conseil, les deux autres candidats (es) sont respectivement premier et second adjoint.

Les attributions du Conseil municipal sont, entre autres : créer et organiser ses services administratifs et techniques, préparer et exécuter le budget de la Collectivité territoriale après son adoption par l'Assemblée, animer les processus participatifs de planification stratégique du développement, tenir le registre de la population résidente et les registres connexes, procéder à l'inventaire des biens meubles et immeubles composant le patrimoine de la Collectivité territoriale, administrer le patrimoine de la Collectivité territoriale, gérer les infrastructures et les services relevant de la compétence de la Collectivité territoriale, passer, conformément à la loi, des actes de vente, d'échange, d'acquisition de biens de la Collectivité territoriale approuvés par l'Assemblée, etc.

Les décisions au sein du Conseil (Casec, Conseil municipal et Conseil départemental) se prennent à la majorité absolue de ses membres, **uniquement sur des objets préalablement approuvés par leurs Assemblées**.

Finalement, les membres des Conseils se partagent les responsabilités d'exécution et de supervision des différentes missions de la Collectivité territoriale, en fonction de leurs compétences et de leurs expériences, dans le respect des attributions légales allouées au président du Conseil. Cependant, ils sont solidairement responsables de la marche générale de l'administration de la Collectivité territoriale (art. 43 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation)*. L'article 63 du décret sur la Section ainsi que l'article 99 du décret sur le Département stipulent qu'à moins de l'existence d'un problème légal ou d'éthique, chacun des membres du Conseil doit signer le compte rendu faisant état de la décision majoritaire, tout en ayant le droit de faire formellement consigner dans le procès-verbal toutes les réserves jugées nécessaires.

Le Conseil interdépartemental (CID) est l'organe de représentation des intérêts des Départements et qui sert d'interface aux trois pouvoirs de l'État. Le membre du CID est choisi parmi l'Assemblée départementale, dont il reste membre durant toute la durée de son mandat au CID. Ces membres reçoivent un traitement salarial à la hauteur de celui d'un secrétaire d'État. Hormis le statut de membre d'Assemblée départementale, le conseiller interdépartemental ne peut occuper aucune autre fonction élective, politique ou administrative, au sein des Collectivités territoriales, de l'administration centrale ou d'une entreprise privée. Le Conseil interdépartemental élit en son sein un secrétariat roulant, sur une base annuelle (articles 54-57 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation).*

Le CID représente et défend les intérêts des Collectivités auprès de l'Exécutif : il participe ainsi aux Conseils des ministres qui traitent des questions relatives aux Collectivités locales notamment, et de tout ce qui concerne la préparation et l'adoption du budget, l'alimentation du Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales, la préparation des lois sur les finances locales, la fixation des centimes additionnels sur les droits et taxes prélevés par l'État dans les aéroports, les ports, les infrastructures touristiques se trouvant dans les Collectivités, la préparation des grands principes de l'aménagement du territoire et celle du schéma d'aménagement national.

Les instances participatives de développement

Selon l'article 84 du décret fixant le cadre général de la décentralisation, les Conseils des Collectivités territoriales mettront en place des instances non partisanes de concertation qui regroupent les représentants des différents secteurs et des différents espaces géographiques de leurs juridictions, afin d'instaurer un régime de gouvernance locale et permettre la participation effective de la société civile locale dans les prises de décisions, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques de développement. Les Conseils s'assureront que les secteurs marginalisés fassent partie de ces instances. C'est ainsi qu'il est créé : le Conseil de développement de la section communale (CDSC), le Conseil de développement de la commune (CDC) et le Conseil de développement du département (CDD).

Ils sont formés des autorités élues locales de leur niveau et des niveaux inférieurs, des représentants de tous les secteurs de la société civile locale régulièrement enregistrés dans les archives du Conseil de la Collectivité territoriale concernée, des cadres de l'administration déconcentrée et des représentants d'organismes de développement nationaux ou étrangers qui y interviennent.

La loi détermine le mode d'organisation et de fonctionnement des Conseils de développement, sauf au niveau départemental où un arrêté d'application de l'Exécutif devra le faire (article 119 du *décret sur le Département).* Les décrets prévoient la composition et le fonctionnement des Conseils, leur mandat, le statut de leurs membres et celui de leur Comité exécutif, leurs droits et devoirs (articles 74-91 du *décret sur la Section*, articles 88-112 du *décret sur la Commune*).

Sont également spécifiées les responsabilités du maire principal, des organismes de développement et agences déconcentrées de l'État intervenant dans la Commune, et enfin des entrepreneurs du secteur privé désireux de bénéficier des conditions incitatives envisagées par le Conseil communal pour favoriser les investissements privés dans un domaine donné. Obligation est faite aux Conseils de partager toutes informations concernant le budget de la Commune, les transferts et investissements sectoriels prévus par l'État, les dispositions normatives en vigueur par rapport aux dossiers envisagés, ainsi que leurs projets (article 108-112 du *décret sur la Commune).*

Analyse et critique de l'approche des décrets

Les Conseils et les Assemblées

Certains ont souligné que même si ces textes soulignent que les Collectivités territoriales sont dirigées d'une part par des Conseils, qui administrent, et d'autre part par des Assemblées, qui délibèrent et contrôlent, cette distinction fondamentale entre les attributions des deux organes est souvent oubliée en cours de route, comme à l'article 39 du décret sur la Section communale où il est dit que « selon le cas, l'Asec met en application ses décisions soit par un arrêté, soit par un avis ». Il faudra dans la révision des décrets être vigilant pour éviter de telles erreurs ou de tels lapsus.

Certains participants à l'atelier de Montcel sont allés plus loin. Pour eux, les Conseils sont des organes délibératifs au lieu d'être des organes exécutifs, et les Assemblées des organes consultatifs au lieu d'être des organes délibératifs.

Le quorum des 2/3 pour la tenue des réunions des Assemblées semble irréaliste. Il devrait être ramené à la majorité absolue.

Sur un autre plan, partager les responsabilités d'exécution des différentes missions de la Collectivité territoriale entre les membres des Conseils outrepasse leur statut politique de membres d'un conseil d'administration, donc de décideurs et de superviseurs, pour en faire des exécutants directs. Cette implication directe et les conflits d'intérêts qu'elle engendre sont pour beaucoup la cause du dysfonctionnement de nombreux Conseils municipaux.

En ce qui concerne les réticences par rapport à l'élimination des cartels de peur que la pluralité politique n'engendre des conflits, il est un fait reconnu que les conflits au sein même des cartels ont été légion. Les dispositions des décrets relatives aux modalités de prises de décisions ont le grand mérite d'éclaircir les rapports et responsabilités des membres les uns vis-à-vis des autres et contribueront à éviter – ou réduire – les conflits au sein des Casecs et Conseils municipaux. Diverses dispositions additionnelles renforcent cette cohésion au sein des équipes dirigeantes, mettant en cause leur responsabilité tant individuelle que collective. Les décrets offrent, d'autre part, de multiples mécanismes de médiation, d'arbitrage et de résolution de conflits, et favorisent de manière marquée la coresponsabilité des dirigeants.

Dans le cas des candidatures aux Assemblées, un compromis apparemment acceptable serait de trouver une formule de non-exclusion, peut-être même une formule hybride, permettant d'ouvrir nommément ces postes tant aux partis qu'aux regroupements d'organisations locales et aux candidats indépendants.

Plusieurs critiques ont reproché aux décrets de ne tenir compte que des organisations de la société civile dans la formation des Assemblées et dans la consultation de la population. Les discussions ont montré qu'il faudra ouvrir la candidature aux Assemblées, aux partis politiques et à des candidats indépendants. Il serait aussi souhaitable que les prochaines lois demandent aux membres des Assemblées d'organiser des consultations avec leurs mandants avant et après leurs sessions ordinaires. La démocratie ayant ses limites, certains, ont noté que de telles dispositions risquent de rester des vœux pieux dans la mesure où de telles consultations ne se réalisent pas même pour les parlementaires qui reçoivent des frais qui pourraient pourtant servir à cet effet.

Sur le risque de voir les membres du CID « devenir des fonctionnaires » coupés des Assemblées départementales, le problème, à l'analyse, ne réside pas dans leur niveau de rémunération. Au contraire. Il faut plutôt s'assurer qu'effectivement les membres du CID aient des obligations légales de rendre régulièrement compte de leur travail de représentation auprès de leur Assemblée départementale respective. Sur ce point, il serait tout à fait approprié de renforcer les lois qui remplaceront les décrets.

Les instances participatives de développement

Au niveau des attributions des Conseils de développement, il a été relevé que les décrets avancent dans certains articles que ces instances sont des structures participatives de ***prise de décisions***, de planification, d'exécution et de suivi des actions locales de développement, et qu'elles « **adoptent** » le plan de développement de leurs Collectivités territoriales respectives (article 86 du *décret sur la Section communale).* Dans le même temps, les décrets prévoient que les Asecs et l'Assemblée municipale ont comme attributions (article 28 du *décret sur la Section* et articles 36-37 du *décret sur la Commune*) de délibérer et formellement **ratifier** les « plans de développement **préparés par leurs Conseils**. De leur côté, les Conseils ont comme attribution (article 53 du *décret sur la Section* et articles 63-64 du *décret sur la Commune)* « d'animer les processus participatifs de planification stratégique du développement » et de « soumettre pour approbation à leur Assemblée respective les plans de développement élaborés par leurs soins ».

Contestant la nécessité d'établir formellement des Conseils de développement, un des sous-ateliers de Montcel a fait remarquer que dans la Constitution il n'y avait que deux organes : le Conseil et l'Assemblée. Ces organes n'auraient pas besoin d'être renforcés par les Conseils de développement s'ils remplissaient leurs fonctions constitutionnelles. Néanmoins, le même atelier plaide pour la mise en place d'une structure de partenariat entre les Conseils et le secteur privé pour promouvoir, faciliter et réaliser la création équitable de richesses dans la perspective du développement durable. Or, c'est justement le rôle des Conseils de développement, sauf que le partenariat pour le développement ne se limite pas au secteur privé mais à l'ensemble des secteurs de la société civile locale. Notons qu'en conclusion l'atelier souhaite simplement que soit mieux clarifiés les rapports existant entre les instances participatives de développement et les prérogatives légales des autorités élues des Collectivités territoriales

Certains analystes jugent difficile de concilier et d'intégrer l'élaboration de plans de développement de la Section communale, de plans communaux, de plans départementaux, particulièrement dans le cadre d'une programmation nationale, rappelant que la Constitution attribue cette mission de planification au Département en collaboration avec l'État. D'autres, au contraire, pensent que les étapes de la planification stratégiques devraient même commencer au niveau des habitations. Ils soulignent qu'il ne s'agit pas d'un processus d'addition de plans de développement, car chaque niveau prend en charge les besoins et les opportunités qui correspondent à ses compétences.

Une révision des décrets devrait sans doute chercher à clarifier autant que possible cette question de la nature et des résultats attendus au terme de ces processus consultatifs, notamment en spécifiant que les plans de développement et les schémas d'aménagement produits au niveau local devront se conformer aux normes, réglementations et lois en la matière.

Quelques-unes des recommandations sont de taille :

- il faut ouvrir les Assemblées tant aux représentants des partis politiques qu'à ceux des organisations locales et aux citoyens indépendants ;

- il faudra aussi identifier plus clairement les résultats attendus au terme des exercices de planification stratégique participative réalisés dans les Collectivités territoriales ;
- il faut enfin chercher à mieux clarifier les rapports existant entre les Conseils de développement et les autorités élues des Collectivités territoriales, notamment en leur attribuant le statut d'organes déconcentrés des Conseils.

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les Collectivités territoriales ont des compétences politiques, techniques et financières. Les compétences politiques font plus particulièrement référence aux compétences spécifiques des Assemblées (sélection des candidats aux fonctions de juges de paix et des cours d'appel, élection des délégués aux Assemblées municipales et départementales, élection du CD, élection des délégués au CID, sélection des candidats au CEP). Les compétences financières font référence aux dispositions relatives à leurs compétences fiscales diverses, aux sources complémentaires de revenus à leur disposition, ainsi qu'aux dispositions relatives à leur budget, aux dépenses et aux procédures y relatives.

1. Compétences politiques

L'article 89 du décret fixant le cadre général de la décentralisation stipule que l'Assemblée départementale soumet à l'Exécutif les listes des personnalités à partir desquelles seront choisis les juges des cours d'appel et des tribunaux des première instance. Des listes similaires seront également soumises pour la formation du Conseil électoral permanent. L'Assemblée municipale en fait autant pour le choix des juges de paix de la Commune. L'Asec se constitue en Assemblée électorale pour élire les délégués à l'Assemblée municipale (article 47 du *décret sur la Section communale).* Le Bureau de l'Assemblée municipale a quinze jours pour élire son représentant au sein de l'Assemblée départementale et quatre-vingt-dix jours pour publier un avis appelant les citoyens à soumettre leur candidature au poste de juge de paix (articles 53 et 44).

2. Compétences techniques

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation, en son article 40, définit 11 champs de compétences spécifiques aux Collectivités territoriales.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire

Les Collectivités territoriales élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État.

La Section communale (article 92) a compétence sur : l'élaboration du plan de développement, la participation à la construction et à l'entretien des routes vicinales, l'entretien de la voirie, l'entretien des places publiques et des espaces de loisirs.

Pour sa part, la Commune (article 93) a compétence sur : la réalisation du zonage, l'élaboration du plan de développement et des schémas d'aménagement communaux et urbains, la construction de la voirie, l'établissement et l'exécution de plans de lotissement, la délivrance des autorisations de construire et des certificats de conformité, la réglementation de la circulation urbaine, la désignation, la construction et l'entretien des sites des gares et des aires de stationnement, le numérotage des maisons, la signalisation et la dénomination des rues, la construction des places publiques, la construction des espaces de loisirs et des infrastructures d'assainissement.

Le Département (article 94) a compétence sur : l'élaboration du Plan de développement et du schéma d'aménagement du département, et la participation à l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire national.

Dans le domaine de la gestion du domaine foncier

La Commune attribue des parcelles et délivre des titres d'exploitation se rapportant au domaine foncier communal ou aux parties du domaine foncier national ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à leur profit ; elle collecte les produits des impôts, des taxes, des contraventions, des droits et des redevances liées au domaine foncier et immobilier (article 95).

Dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles

La Section communale inflige des contraventions contre la coupe illégale des arbres, les actes de vandalisme contre les sites protégés et l'exploitation illégale des carrières. Elle est responsable de la promotion des pratiques écologiques, du reboisement, de la protection des sources et des cours d'eau, de la prévention et de la lutte contre les feux de brousse, de la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances, de la création, la réhabilitation et l'entretien des espaces verts et des parcs, de la lutte contre la divagation des animaux, du renforcement des réglementations sur l'élevage, le transport et l'abattage des animaux, de la participation à la protection et à l'entretien des sources et à la conservation des cours d'eau (article 96).

- La Commune a les responsabilités de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans communaux d'action pour l'environnement, de la délivrance des autorisations de coupe des arbres sur le territoire communal, de la participation à l'établissement par les services de l'État des schémas directeurs et des plans d'enlèvement et d'élimination des déchets, de la protection de la faune et des ressources halieutiques, de la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles, de la protection des forêts classées et des forêts protégées, de l'assainissement et du traitement des polluants liquides, de la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances, de l'enlèvement des déchets solides, de la définition des politiques de conservation et de gestion des ressources naturelles relevant de la Commune, de la réalisation et entretien des retenues, barrages, puits et forages d'envergure communale, de la participation à la mise en place du comité d'alerte et de gestion des risques naturels (article 97).

- Le Département peut émettre des avis sur l'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes, effectuer la vérification des études d'impacts environnementaux des grands projets de construction, de barrages, d'infrastructures et de route, créer des zones de conservation et des aires protégées, déterminer la localisation des décharges publiques et définir la politique de gestion et de traitement des déchets de toute nature (article 98).

Dans le domaine de la santé et de l'hygiène

La Section communale est responsable de l'entretien des structures de santé de premier échelon et participe à leur gestion. Elle participe à des campagnes de sensibilisation sur la santé, aux campagnes contre les épidémies et mobilise des ressources pour la création des structures de santé de premier échelon (article 99).

La Commune, de son côté, est responsable de la construction des structures de santé de premier échelon et de participer à leur gestion. Elle est responsable de la mise en place du service d'hygiène et de la police sanitaire, de l'inspection de la qualité des produits alimentaires, de l'inspection de la date d'expiration des médicaments, de la réglementation et de l'adoption de mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies, de participer à des campagnes de sensibilisation sur la santé et contre les épidémies, de participer à l'exécution de la politique de santé nationale au niveau de la Commune, de contrôler la qualité de l'eau (article 100).

Le Département, pour sa part, doit participer à l'élaboration de la politique sanitaire départementale (article 101).

Dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation

La Section communale doit participer à l'identification des besoins en matière éducative, à la promotion de la scolarisation universelle au niveau de la Section communale, à la localisation et à la gestion des établissements publics d'enseignement préscolaire et fondamental, à la commission éducative dans le Conseil de développement de la Section communale, et contribuer à l'alphabétisation des adultes (article 102).

La Commune doit assurer la promotion de la scolarisation universelle au niveau de la Commune, localiser, construire des écoles secondaires publiques ou lycées et participer à leur gestion, promouvoir la formation professionnelle et technique, participer à l'exécution du Plan national de l'éducation (article 103).

Le Département doit participer à la définition de la politique éducative au niveau du Département (article 104).

Au chapitre de la culture, des sports et des loisirs

La Section communale effectue la promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse, assure la valorisation des potentiels culturels et artistiques de la Section, effectue l'entretien des espaces verts et des infrastructures de loisirs publics de la Section (article 105).

La Commune assure la construction et la gestion des infrastructures culturelles, sportives et de jeunesse, la gestion et la conservation des archives communales, la valorisation des potentiels historiques, naturels, archéologiques, culturels et artistiques de la Commune, la promotion de l'écotourisme et de l'artisanat, la promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse d'envergure communale, la construction et la gestion des musées et bibliothèques communaux, la gestion des sites et monuments historiques, et la création des espaces verts (article 106).

Le Département doit participer à la définition des politiques culturelles, sportives et de jeunesse d'envergure départementale (article 107).

En matière de protection civile, de l'assistance et des secours

La Section communale contribue à l'organisation et à la gestion des secours, participe à l'organisation de la lutte contre les désastres, à la prévention des catastrophes (article 108). Elle contribue également à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés, assure la gestion des asiles communaux, la gestion des orphelinats publics et des centres de rééducation de jeunes, participe à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre les incendies (à ce titre elle participe à la gestion des unités de sapeurs-pompiers), à l'organisation de la lutte contre les calamités, assure la prévention des catastrophes (article 109).

Au niveau des pompes funèbres et des cimetières

La Section communale assume l'aménagement et la gestion des cimetières ; elle est responsable de la délivrance des permis d'inhumer (article 110).

La Commune assure l'aménagement des cimetières, la délivrance de permis d'exhumer, le contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels, la construction, l'entretien et la gestion de pompes funèbres (article 111).

Le Département participe à l'élaboration des normes en matière d'opérations d'exhumation dans le Département et à l'élaboration des normes en matière de construction et de gestion des morgues publiques et privées (article 110, *sic).*

Dans le domaine de l'eau et de l'électricité

La Section communale a compétence sur la construction et la gestion de fontaines publiques, la construction, l'entretien et la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable (article 111, *sic*).

La Commune a compétence en ce qui concerne la production et la distribution d'eau potable, la construction et la gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines publiques, l'élaboration et la mise en œuvre du schéma communal d'adduction d'eau, la protection des eaux souterraines, l'élaboration des plans d'électrification de la Commune, la mise en œuvre des plans communaux de production, de distribution et de maîtrise d'énergie, la gestion des infrastructures énergétiques communales, la réalisation et la gestion du système d'éclairage des rues (article 112).

Le Département assure sa participation à l'élaboration des normes nationales d'approvisionnement en eau, à l'élaboration du schéma directeur départemental d'adduction d'eau, à l'élaboration du schéma directeur départemental d'électrification, à l'élaboration du schéma national d'électrification (article 113).

En ce qui concerne les marchés, abattoirs et foires

La Section communale assure l'aménagement, l'entretien et la gestion des marchés publics locaux, la création, l'aménagement et la gestion des aires de foires, l'organisation des foires, l'entretien et la gestion des abattoirs (article 114).

La Commune a compétences sur la construction et la réglementation des marchés, des abattoirs et des aires d'abattage, sur l'organisation des foires communales et la gestion des marchés communaux (article 115).

Par rapport à la sécurité publique

Il est créé un Conseil de sécurité municipale formé du maire principal, du commissaire de police municipal ou du plus haut gradé dans la Commune, du commissaire du gouvernement, du vice-délégué, du juge de paix et d'un représentant de la société civile. La Police administrative municipale (PAM) est déployée dans les sections communales et s'occupe de la circulation, de l'assistance dans les rues aux enfants, aux vieillards et aux personnes handicapées, de la police des mœurs, de l'exécution des mandats des juges de paix de la Commune, de la surveillance des bureaux publics communaux, du respect des arrêtés communaux, notamment en ce qui concerne l'environnement. Le recrutement, l'effectif, l'organisation et les lignes hiérarchiques de la Police administrative municipale sont déterminés par la loi (article 116).

3. Compétences financières

De manière générale, les compétences financières des Collectivités territoriales s'entendent de leur capacité à mobiliser leurs propres recettes, élaborer et exécuter de manière autonome leur propre budget dans le respect des normes fixées par la loi. Selon les décrets, les recettes propres des Collectivités territoriales comprennent les taxes locales, les redevances, les droits, les pénalités relatives aux contraventions qu'elles créent.

Si la création des taxes locales reste une compétence de l'État, les décrets accordent aux Collectivités territoriales le pouvoir d'en fixer les montants et les taux de taxation dans les limites prévues par la loi. Quant aux redevances, leur mobilisation est entièrement du ressort des Collectivités territoriales, à condition que leur montant corresponde plus ou moins au coût de production du bien ou du service reçu par le bénéficiaire. Elles peuvent aussi fixer le montant des droits payés pour l'obtention de certains services administratifs, celui des loyers des biens de leurs patrimoines, et enfin celui des pénalités qu'elles imposent aux contrevenants aux décisions de leur ressort.

Le droit de perception des taxes et autres recettes est en général reconnu aux Collectivités territoriales, car les décrets précisent les recettes dont la perception est déléguée à la DGI. Il s'agit, notamment, pour la Section communale, des permis d'inhumer, des pénalités sur les terrains vacants et, en ce qui concerne la Commune, de la CFPB, de la patente, des licences d'exploitation du patrimoine communal, des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers de la Commune, et des centimes additionnels (articles 139-141). Tous les autres revenus peuvent en principe être collectés directement par les Collectivités territoriales.

Les Collectivités territoriales peuvent aussi recourir à l'emprunt sous réserve des conditions imposées par la loi et en se soumettant au contrôle *a priori* de l'État (article 139 du *décret-cadre*). Selon le décret sur la Commune, le Conseil municipal peut emprunter pour consentir des investissements dans les infrastructures ou pour tout autre objet de sa compétence, sous réserve d'obtenir l'approbation de l'Assemblée municipale et d'impliquer les instances concernées du pouvoir exécutif. Néanmoins, si pour son remboursement l'emprunt entraîne la levée de nouvelles taxes pour la population, il doit être approuvé par cette dernière par voie de référendum (article 191 et suivants.)

L'élaboration du budget local est une compétence reconnue aux CT. Il est proposé en équilibre (articles 122-124 du *décret-cadre)* par le Conseil et voté par l'Assemblée dans le respect des normes de la comptabilité publique (article 125 du décret-cadre).

Compétences particulières de chacune des Collectivités territoriales

La Section communale a les compétences suivantes : la perception des droits relatifs au permis d'inhumer dans la Section communale, des droits sur les ventes de bétails, des redevances sur les services relevant de sa compétence, des amendes sur les animaux épaves, contre les actes de délinquance ou de destruction du patrimoine de la Section communale, contre la coupe illégale des arbres, des pénalités sur les terrains vacants dans les villes et les bourgs, des taxes sur les spectacles et les jeux de hasard (article 139 du *décret sur la Section communale*).

La Commune a, de son côté, les compétences suivantes : la mobilisation et la perception de la CFPB, dont un pourcentage de 25 % est versé à la Section communale sur le montant collecté dans son territoire, la participation à la mobilisation et au suivi de la perception de la patente commerciale par la DGI, l'établissement et la perception des droits ou redevances sur les services communaux, la création et la perception des frais pour les licences d'exploitation du patrimoine communal, la perception des contraventions et des amendes fixées par arrêtés communaux, la perception des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers de la Commune, l'établissement et la perception de la redevance sur l'identification des rues et la numérotation des maisons, la création et la perception des frais pour l'utilisation des parkings publics, la perception de centimes additionnels sur les droits et taxes prélevés par l'État dans les aéroports, les ports, les infrastructures touristiques se trouvant sur le territoire communal (article 140 du *décret sur la Commune*).

Les pénalités

Le Conseil peut, par arrêté, ordonner au service de perception d'ajouter au montant des taxes recouvrables sur les biens imposables dans la Commune une somme n'excédant pas 10 % pour couvrir les pertes, frais et mauvaises dettes. Il peut aussi décider, par résolution de l'Assemblée, d'accorder un escompte n'excédant pas 5 % à tout contribuable qui acquitte ses taxes avant échéance (articles 175-176). Si les sommes dues ne sont pas payées à l'expiration des délais légaux, la mairie peut les prélever avec dépens au moyen de la saisie et vente des biens meubles saisissables (l'article 180 et suivants déterminent les modalités de mise en œuvre de cette procédure).

Surtaxes et taxes spéciales

Le Conseil municipal peut décider d'imposer une surtaxation sur les propriétés se trouvant dans sa juridiction. Les articles 177-179 du décret sur la Commune précisent ces types de propriétés. Une municipalité peut créer une taxe spéciale et temporaire aux fins de payer : les sommes dont le paiement lui est imposé par une décision de justice, les dommages-intérêts et les dépens, ou pour payer un emprunt et les services de la dette.

Expropriations

Le Conseil peut, en se conformant aux résolutions de l'Assemblée, et selon les procédures nationales, procéder à des actes d'expropriation. Les articles 198 à 201 du décret sur la Commune déterminent les types de propriétés qui peuvent être *expropriées* et celles qui ne peuvent pas l'être, ainsi que les procédures légales y relatives.

Appréciation et critiques de l'approche des décrets

D'après certains analystes, les décrets surchargeraient de tâches les instances des Collectivités territoriales, particulièrement celles des Sections communales. Le fait par les décrets d'attribuer globalement les onze champs de compétence indistinctement aux trois niveaux est mal perçu. Une analyse plus fine montre que, à la vérité, les décrets subdivisent les compétences en plusieurs « fonctions » ou « sous-champs ». Le tableau suivant montre la distribution quantitative de ces fonctions.

Tableau : Distribution des fonctions à l'intérieur d'un domaine de compétence

Champs de compétences techniques général	Nombre de fonctions allouées à la Section communale	Nombre de fonctions allouées à la Commune	Nombre de fonctions allouées au Département
1. Développement et aménagement du territoire	12	6	2
2. Gestion du domaine foncier	-	2	-
3. Environnement	10	12	4
4. Santé	4	8	1
5. Éducation	5	4	1
6. Culture et sport	3	8	1
7. Protection civile	3	6	-
8. Cimetières	2	4	2
9. Eau, électricité	2	8	-
10. Marchés	4	3	-
11. Sécurité publique	-	1	-
Total	45	62	11

On remarquera que les différents niveaux ne sont pas également chargés. Les Communes remplissent 62 fonctions, les Sections communales 45 et les Département seulement 11. Cependant, le véritable questionnement se situe essentiellement dans l'analyse de la pertinence du partage de ces fonctions allouées à chacun des niveaux de Collectivités. On doit reconnaître que la piste ouverte par les décrets doit être revisitée pour une définition et une répartition améliorée des compétences. Le nombre de champs, en l'occurrence onze, ne devrait pas être vu comme étant exhaustif. Certains domaines importants tels que les transports publics et les logements publics n'ont pas été mentionnés.

La Commission nationale pour la Réforme administrative (CNRA), pour sa part, avait préalablement articulé une vision de champs de compétences exclusifs, spécifiques ou partagés ; elle assignait les services de proximité, considérés comme prioritaires et relevant de la compétence habituelle des Collectivités, à la Section communale. La Commune aurait essentiellement la responsabilité de la gestion stratégique de ces services. En ce qui concerne les services socioculturels, la CNRA soulignait qu'il s'agissait de la mission fondamentale de la Commune.

Le modèle proposé par les décrets s'appuie sur le concept de « décentralisation hybride » qui établit la différence entre les diverses fonctions d'un même champ de compétences et demande de les traiter spécifiquement. Quand la Constitution met l'Éducation à la charge de l'État et des Collectivités territoriales, cela veut simplement dire que l'État conservera les fonctions qui ne sont pas « décentralisables » et transférera celles qui le sont aux Collectivités qui sont les mieux placées pour les assumer. Ainsi, certains spécialistes font remarquer qu'il n'est pas normal que la localisation, la construction et l'entretien des écoles et la gestion des cantines scolaires soient du ressort de l'administration centrale. Par contre, la définition des curricula et des programmes, la certification, la formation continue et l'enseignement universitaire reviennent à l'État.

Pour ce qui concerne les compétences financières, certaines préoccupations ont été exprimées par rapport au manque ou à l'absence de paramètres de contrôle sur les recettes collectées directement par les Collectivités territoriales On estime que 30 % du montant total des recettes locales ne sont pas budgétisés. La nouvelle législation devrait préciser certaines modalités facilitant le contrôle *a posteriori* des montants perçus par les Collectivités territoriales.

Plusieurs commentateurs ont soutenu le fait que **la décentralisation est un processus**. D'une part, il ne peut être question d'application immédiate de tous les prescrits d'une législation nouvellement adoptée. D'autre part, il faut s'attendre à une grande variabilité dans les capacités effectives des diverses unités de gouvernance de tout niveau donné des Collectivités territoriales de mettre en œuvre de manière effective et efficace les champs de compétences qui leur seront légalement attribués. En ce qui concerne l'observation faite relativement au manque de détail dans les diverses attributions et champs de compétences, tels que présentés dans les décrets, une autre manière d'aborder le problème, et qui semble obtenir l'appui de plusieurs spécialistes, serait d'élaborer dans les lois sur les Collectivités territoriales des dispositions générales relatives aux champs de compétences pour chaque niveau de Collectivité territoriale concernée, plus ou moins selon le modèle proposé dans les décrets, puis d'accompagner ces textes par un ensemble de lois d'application venant décrire de manière beaucoup plus détaillée les modalités d'application et de mise en œuvre de chacune des compétences allouées aux Collectivités.

Quoi qu'il en soit, on doit rappeler que plusieurs des champs de compétences prévus dans les décrets ne constituent pas véritablement un « transfert de compétence » de la part de l'État, particulièrement au bénéfice des Communes, mais plutôt un « rapatriement » par ces dernières de compétences naturelles qu'elles exerçaient traditionnellement et qui leur avaient déjà été formellement reconnues sur le plan juridique à différentes époques. Il en est ainsi des multiples attributions reconnues aux Communes par la loi de 1982, ou du fait que jusqu'en 1932, elles jouissaient de compétences fiscales leur permettant de fixer les assiettes et taux de taxation, et d'effectuer directement la perception de leurs taxes.

Des services administratifs et techniques et du personnel des Collectivités territoriales

Un décret a été également pris par le gouvernement de transition pour régir la gestion du personnel des Collectivités territoriales. Néanmoins, à l'atelier de Montcel traitant de la question, les discussions ont porté davantage, et dès le début, sur la nécessité ou non d'une législation distincte pour la Fonction publique territoriale (FPT) et la Fonction publique nationale (FPN). Pour certains, il serait plus opportun d'avoir une seule loi intégrant un corps spécialisé destiné aux Collectivités territoriales, ce qui permettrait d'éviter une administration à deux vitesses. Pour d'autres, il est absolument indispensable que les Collectivités territoriales disposent de leur propre fonction publique conformément à la finalité de la décentralisation et aux modalités de leur fonctionnement. L'atelier n'a pu aboutir à un consensus, mais la plénière qui s'est ensuivie a presque à l'unanimité reconnu comme plus réaliste la première option. C'est la raison pour laquelle nous ne présenterons et n'analysons pas ce cinquième décret dans ce rapport qui devra néanmoins être consulté par les législateurs qui auront la tâche de mettre à jour la loi sur la Fonction publique. En revanche, certaines questions relatives aux ressources humaines ont été traitées dans les autres décrets.

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation, en ses articles 151-152, stipule que les Collectivités territoriales possèdent un personnel propre émargeant à leur budget, ayant la qualité d'agent public et dont la loi détermine la situation. Elles peuvent avoir recours au personnel des services déconcentrés de l'administration centrale chargé de l'assistance technique et de l'encadrement des structures locales.

La Section communale

Le décret sur **la Section communale** précise que le Casec dispose ainsi de quatre types de services dont l'importance dépend de la taille de la population et du volume d'activités socioéconomiques de la section :

- les services qui lui sont propres, financés par les recettes ordinaires de la Section communale et par les transferts de l'État ;
- les services techniques et administratifs mis à sa disposition par l'administration centrale (article 151) ;
- les services délégués ou transférés par la Commune ;
- les services mis à sa disposition par des organismes de développement nationaux ou internationaux (articles 100 et 101).

Le personnel administratif de la Section communale est composé d'un administrateur, d'un caissier payeur, d'employés, d'agents détachés par l'administration centrale. Les membres du personnel, à l'exception du caissier payeur et des agents de l'administration centrale en détachement, sont nommés par le Casec suivant les procédures établies par la législation sur la Fonction publique territoriale (articles, 104 et 105, 150). Le **secrétariat de l'Asec,** composé minimalement d'un secrétaire exécutif chargé

de faire le suivi des décisions prises par l'Asec, émarge au budget de la Section et son personnel est assujetti à la législation sur la Fonction publique territoriale. Ce secrétariat sera installé au siège du Casec (articles 23, 29).

La Commune

Le **Conseil communal** dispose de trois types de services :

- les services qui lui sont propres ;
- les services techniques et administratifs mis à sa disposition par l'administration centrale ;
- les services mis à sa disposition par des organismes de développement nationaux ou internationaux.

Les services de la Commune sont établis sur la base de la vocation et des compétences qui lui ont été fixées par la loi. Ils sont animés par un personnel technique et administratif dont fait partie un ensemble de directions (articles 133 et 133.1). Les membres du personnel communal relèvent de la loi sur la Fonction publique territoriale et des règlements internes adoptés par le Conseil municipal. Ils sont nommés et révoqués par le Conseil municipal conformément à leur statut de fonctionnaires. Chaque Commune nomme un directeur général ne relevant pas de la Fonction publique territoriale, qui participe aux réunions du Conseil à titre consultatif ; les services juridiques et du contentieux et ceux des relations publiques et communications lui sont rattachés. Les autres employés sont nommés sur concours, conformément à la législation sur la Fonction publique territoriale (articles 137-140.1).

Au niveau **départemental**, le Conseil dispose d'un Cabinet, d'un Secrétariat, et de trois grands services : Planification stratégique, Finances et Budget et Documentation et Archives (article 103).

De l'encadrement techniques des Collectivités territoriales : dispositions transitoires

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation prévoit un ensemble de dispositions transitoires relatives aux attributions et responsabilités des Conseils communaux (articles 157-164) quant au personnel des mairies. Ainsi, en attendant la mise en application du décret sur la Fonction publique territoriale, les Conseils pourront demander à l'État de mettre à leur disposition trois cadres, issus respectivement du MPCE, du MEF et du MICT. L'atelier sur les organes à Montcel a recommandé que les étudiants finissants des facultés et universités haïtiennes soient affectés dans les administrations territoriales pour un stage sous supervision.

Instances participatives de développement

Les articles 88 du décret sur la Section ainsi que l'article 103 du décret sur la Commune prévoient que les conseils de développement seront appuyés par un **agent exécutif**, employé du Comité exécutif du Conseil de développement, qui devra être recruté sur concours. Cet agent est chargé de l'administration quotidienne, assure la planification et le suivi des actions décidées par le Conseil de développement et précisées par le Comité exécutif. Il devra donc émarger au budget de la Collectivité territoriale concernée ou du budget des projets exécutés par le Conseil de développement.

FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les finances de la République sont décentralisées et les budgets des Collectivités territoriales intègrent les transferts de l'État qui, selon les décrets, doivent être prévisibles. Les transferts conditionnels sont conçus comme des financements alloués par le gouvernement central à des secteurs déterminés, tels l'éducation, la santé l'agriculture, les infrastructures, les services sociaux, etc. Les transferts administratifs, quant à eux, permettent d'équilibrer le budget de fonctionnement des Collectivités. Cette logique est totalement différente de celle du financement exclusif du fonctionnement et des investissements des Collectivités territoriales par un fonds unique, le Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales (FGDCT). Dans cette nouvelle optique, le Fonds de gestion ne mobilise qu'une partie du total des transferts et subventions à accorder aux Collectivités territoriales. Le budget national doit avoir un chapitre pour les Collectivités territoriales ou un pour chacun des niveaux, comme c'est le cas pour les différents ministères et autres institutions déconcentrées ou indépendantes.

En plus du financement de l'État, les Collectivités territoriales ont des **recettes** propres provenant des recettes fiscales locales, des redevances, des droits, des licences, des contraventions, des amendes, des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers, des centimes additionnels sur les taxes de l'État qui leur reviennent et des fonds provenant des transferts ordinaires (article 130 du *décret fixant le cadre général de la décentralisation).*

Les articles 138 et 150 du décret fixant le cadre général de la décentralisation (et 91 sur la Section) prévoient la création d'un **Fonds d'appui à la gouvernance locale (FAGL)** alimenté par un pourcentage de 2 à 5% du montant de tous les projets de développement communautaires financés par des fonds non publics, fixé conjointement par le CID et l'Exécutif, et qui sera géré par une commission (CGFCT) dont la loi précisera les modalités de fonctionnement. Tout un ensemble de critères sont proposés afin d'assurer l'équité dans l'allocation des fonds ainsi recueillis. En ce qui a trait aux **transferts extraordinaires** (ou subventions) et aux transferts conditionnels de l'État, le CID assure pour l'ensemble des Collectivités la détermination et le suivi des transferts destinés aux Collectivités territoriales (articles 141-149).

Appréciation et critiques de l'approche des décrets

En ce qui concerne le Fonds d'appui à la gouvernance locale (FAGL), des doutes sont été exprimés quant aux possibilités effectives de négocier pareille entente avec les bailleurs de fonds internationaux.

D'autre part, en ce qui concerne la problématique de la perception des taxes et redevances locales, certains experts s'interrogent sur la perception des recettes locales, se demandant quelles modalités et procédures administratives devraient être définies dans la loi, afin de mieux en assurer contrôle, ou s'il ne faudrait pas définir de manière plus claire les modalités de collaboration interinstitutionnelles entre la DGI et les Collectivités. Dans la mesure où les normes fixées par la loi sur la comptabilité publique seraient respectées et que la gestion des Conseils serait auditée par la CSCCA (ou par des firmes privées d'audit formellement reconnues et mandatées à cette fin par cette instance), rien ne laisse supposer que les Collectivités territoriales seraient moins efficaces que les percepteurs actuels de la DGI. Au contraire ! Car relevant directement de l'administration locale, tout permet de penser que leurs agents seraient mieux supervisés et davantage motivés dans l'exercice de leurs fonctions. Fixer un cadre légal permettant clairement d'allouer aux administrations locales la faculté de choisir des modes de perception totale ou partielle de leurs recettes soit directement, soit par contrat avec le secteur bancaire ou secteur privé, soit à travers des conventions établies avec la DGI, viendrait clarifier et améliorer la situation actuelle. Pareille réforme responsabiliserait les autorités locales dans le domaine fiscal et appuierait par le fait même le processus d'autonomie effective des Collectivités territoriales.

Une période de transition devrait être déterminée dans le cadre de toutes nouvelles lois sur les Collectivités territoriales, durant laquelle une série de mesures serait mise en place, afin de les accompagner dans leur cheminement vers l'autonomie financière effective, relativement à leurs budgets de fonctionnement. Ceci implique une nouvelle approche des budgets locaux, ainsi que des dépenses obligatoires auxquelles les autorités locales font face.

Finalement, tel que mentionné dans les décrets, il est important d'accorder aux Collectivité territoriale la possibilité d'accéder aux ressources financières offertes par les marchés financiers, tel l'accès aux obligations à terme ainsi qu'au crédit. Dans tous ces cas, les autorités locales doivent de toute évidence être soumises à l'obligation de consultations publiques et d'approbations formelles de ces projets, qui engagent la responsabilité collective.

Des dispositions claires doivent accompagner cette réforme de la fiscalité locale (dans le cadre d'une nouvelle loi à adopter à ce sujet, mais également par le biais de dispositions clairement articulées au sein des lois traitant spécifiquement des Collectivités territoriales et de leurs compétences, comme dans les décrets analysés) afin, par exemple, de leur permettre de sanctionner les contribuables refusant de s'acquitter de leurs charges. Dans ce sens, méritent approfondissement les procédures prévues de recours généraux des parties en cause, ainsi que celles de saisie pour cause d'évasion fiscale et celles concernant l'expropriation au nom de l'intérêt collectif, de même que la problématique relative à la vente des biens tombés dans le domaine public.

Il a été également proposé de réaffecter aux Sections communales certaines des taxes et redevances municipales, ou au moins une partie de leurs recettes, la patente par exemple, tel que le font les décrets en transférant aux Sections communales une partie des recettes provenant de la CFPB.

Il faut affiner davantage les procédures relatives à l'emprunt municipal et introduire des dispositions relatives à l'émission de bons municipaux.

Il faut de toute urgence actualiser les modalités d'application, les montants, les taux et les plafonds de tarification des multiples taxes, impôts et redevances municipaux existants, notamment la patente et la CFPB. En sorte que l'État haïtien pourrait prévoir une transition de la CFPB vers un impôt municipal sur la propriété foncière et allouer aux Communes l'impôt sur les transactions immobilières.

L'ensemble de ces problèmes doit être clairement résolu par une nouvelle loi sur la finance locale. Cependant, en attendant celle-ci, toute révision ou refonte des décrets devraient clarifier et affiner le plus possible ces mécanismes, sans avoir à renvoyer ces réformes urgentes à des lois ultérieures.
Pour terminer, il est intéressant de présenter quelques-unes des recommandations de l'atelier ayant travaillé sur la problématique du financement des Collectivités territoriales à Montcel :

- imposer des pénalités sur les maisons non habités durant un certain nombre d'années et sur les maisons inachevées, mais habitables, de façon à limiter leur utilisation par les kidnappeurs ;
- harmoniser la nomenclature du budget des Collectivités territoriales avec celle du budget de la République ;
- élaborer un manuel de procédures de fonctionnement des mairies, en complémentarité avec les règlements internes de chaque municipalité ;
- favoriser le développement d'activités économiques communales par le biais d'investissements publics incitatifs ;
- clarifier les modalités de perception des recettes des Collectivités territoriales en y impliquant la Direction générale des impôts (DGI) ;
- élaborer des modalités de gestion des Collectivités territoriales en conformité avec la loi sur la passation de marchés.

CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES COLLECTIVITÉS

Les articles 23 et 25 du décret fixant le cadre général de la décentralisation affirment qu'en ce qui concerne l'exercice de leurs compétences, il ne peut s'établir de liens de tutelle ou de dépendance hiérarchique ni entre l'État et les Collectivités territoriales ni entre ces dernières elles-mêmes.

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation, dans ses articles 67-74 (voir aussi articles 112-113 du *décret sur la Section*, articles 203-213 du *décret sur la Commune*), spécifie que les Collectivités territoriales sont autonomes dans l'exercice de leurs compétences propres ou de leurs pouvoirs délégués, mais demeurent assujetties au respect des lois, des normes et des politiques nationales. Ainsi sont-elles soumises au contrôle administratif et financier de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), au contrôle de légalité du MICT (exercé par les délégations) et au contrôle du respect des normes et standards définis par les ministères sectoriels. Le contrôle des normes sectorielles est exercé par les directions départementales, les bureaux communaux et les agents déployés à travers les Collectivités. De plus, le ministère des Finances exerce un contrôle concomitant de légalité des dépenses et transactions financières, par le biais du caissier payeur qui est un cadre du ministère, détaché auprès de la Collectivité territoriale. Finalement, le délégué exerce un contrôle administratif sur les biens de l'État dont la gestion est confiée aux Collectivités territoriales. D'autre part, l'article 102 du décret sur la Commune précise que le Conseil doit respecter les normes nationales en matière d'adjudication de contrats.

Le contrôle peut être exercé également par un juge d'instruction, dans le cadre exclusif de poursuite pénale ; il peut aussi être exercé par la commission de budget de l'Assemblée de Collectivité territoriale concernée, sans pour autant que cela débouche sur une résolution contraignante. Similairement, la Chambre des députés et le Sénat peuvent mener des enquêtes sur le fonctionnement d'une municipalité sans pour autant être en mesure de prendre aucune décision contraignante.

En cas de délit grave d'un membre d'un Conseil ou d'une Assemblée municipale, un autre membre du Conseil ou le président de l'Assemblée peut porter l'affaire devant la CSCCA. Le Conseil départemental ou l'Exécutif peuvent également saisir la Cour. S'il y a urgence, la CSCCA suspend les membres impliqués jusqu'à la publication de son arrêt. Si la CSCCA prononce la destitution, l'Assemblée attendra que le délai de recours en cassation soit épuisé pour prononcer la destitution.

L'atelier sur le contrôle à Montcel a fait justement remarquer que les Assemblées locales exercent un contrôle d'opportunité stricte sur les actes des Conseils des Collectivités territoriales. En effet, la plupart des décisions doivent être approuvées par leurs Assemblées. Toute décision prise hors de ce cadre est déclarée nulle et de nul effet par la CSCCA, saisie par n'importe quelle institution, instance ou personne morale (article 58 du *décret sur la Section*, artic*le 69 du décret sur la Commune, article 94 du décret* sur le Département). L'article 212.3 du décret sur la Commune ajoute que le Conseil peut toujours exercer recours par-devant la Cour de cassation.

L'article 43 du décret fixant le cadre général de la décentralisation spécifie pour sa part que **les membres du Conseil sont solidairement responsables** de la marche générale de la Collectivité territoriale : ils doivent tous contresigner le compte rendu des décisions adoptées majoritairement, quitte à faire consigner toutes les réserves jugées pertinentes (article 63 du *décret sur la Commune* ou 99 du *décret sur le Département*). Toute décision prise de manière unilatérale ou non majoritaire sera déclarée nulle et de nul effet par la CSCCA, régulièrement saisie par un des membres du Conseil (décret *sur la Section,* article 62 ; *décret sur la Commune,* article 74 ; ou article 98 du *décret sur le Département).*

Dans ses articles 70-72, le décret fixant le cadre général de la décentralisation spécifie que **les actes des autorités locales soumis au contrôle du pouvoir central sont nécessairement transmis au délégué avant leur entrée en vigueur**. Le décret sur la Commune dispose, en son article 211, que les actes juridiques et les résolutions pris par le Conseil municipal et l'Assemblée municipale doivent être transmis à la délégation départementale ou à la vice-délégation et au Conseil départemental **vingt-quatre heures avant leur entrée en application**.

Le **délégué dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de la réception pour le déférer à la CSCCA, s'il juge cet acte illégal ou inopportun**. Le déféré du délégué entraîne automatiquement la suspension de l'acte, à moins qu'une action en référé sur la légalité du recours ne décide du contraire. La CSCCA, régulièrement saisie de la contestation d'un acte d'une Collectivité territoriale faite par une instance compétente de l'administration centrale, se prononce dans la quinzaine. Passé ce délai, la suspension mentionnée à l'article précédent tombe, en attendant la décision de la Cour.

Le décret sur la Commune, dans les articles 221-228, prévoit que la résolution votée par l'Assemblée autorisant le Conseil municipal à organiser un référendum doit être acheminée au Conseil départemental qui se chargera d'en donner avis au pouvoir central. L'Exécutif et le Conseil départemental ont quinze jours pour réagir. Si ce référendum devient une source de conflit, l'une des parties peut saisir la CSCCA qui se prononce dans les huit jours à partir de la saisine ; passé ce délai, toute demande est réputée sans objet.

Dispositions relatives à la résolution des litiges et conflits

Selon le décret fixant le cadre général de la décentralisation, trois grands principes sont à respecter en cas de conflits entre l'État et les Collectivités territoriales, entre les organes d'un même niveau et entre les Collectivités territoriales elles-mêmes :

- les litiges, devraient d'abord être résolus par le dialogue et la négociation amiable. En l'absence de consensus, les concernés doivent se référer à une commission de médiation et d'arbitrage. Les décrets précisent les modalités de composition et de fonctionnement de ces commissions de médiation. S'il y a rejet de la décision de ladite commission, l'affaire est portée par-devant la CSCCA, dont les arrêts peuvent à leur tour être portés par-devant la Cour d'appel, puis la Cour de cassation ;

- les litiges entre les organes des Collectivités et le pouvoir central sont portés par-devant la CSCCA (article 80 du *décret-cadre).*

Appréciation et critiques de l'approche proposée

La problématique du contrôle des Collectivités territoriales demeure l'un des thèmes les plus politiquement controversés, dès que l'on aborde la question de la décentralisation.

Les décrets « *définissent l'autonomie des Collectivités territoriales comme étant le droit et la capacité effective de ces dernières à gérer les affaires publiques locales* » **relevant de leurs seuls champs de compétences** tels que reconnus par la législation : « C'est à cette seule condition que leur est reconnu le droit de les administrer en toute autonomie et en dehors de toute tutelle du ministère de l'Intérieur ou de quelque autre instance du pouvoir central. »

La première instance de contrôle des actes et décisions des Conseils est l'Assemblée de la Collectivité territoriale : *c'est cette prérogative qu'elle exerce en délibérant sur les rapports d'activités et les rapports financiers des Conseils*, tandis que toute personne morale ou physique peut également exercer un recours non suspensif contre un acte d'un Conseil donné par-devant la CSCCA.

L'examen des projets de loi sur la Commune et la Section communale préparés par le MICT en février 2006 montrait, contrairement aux décrets, « *une nette tendance à la centralisation à travers la tutelle exercée par les délégués, les vice-délégués et les « contrôleurs financiers » du MICT, toutes les décisions des organes des Collectivités devant être* a priori *« validées » par ces derniers* ».

Pour sa part, un ancien haut responsable du MICT, se penchant sur le problème de la tutelle et du contrôle des Collectivités territoriales, a souligné que « *la tutelle est le* ***droit de regard et de contrôle*** *que le principe de l'État unitaire impose au gouvernement en vue de s'assurer de la légalité et de l'opportunité des décisions prises par les organes des* Collectivités territoriales *comme de tout organisme ou établissement public déconcentré ou décentralisé* »[i]. Il rappelait ainsi que la « tutelle » ***ne s'exerce pas comme une compétence générale***, mais dans les conditions prévues par la loi. Elle n'est pas non plus discrétionnaire. Le délégué, selon lui, doit s'abstenir de toute intervention illégale ou inopportune. Il détient le pouvoir d'interdire ce qui est illégal ou momentanément inopportun et de porter les services déconcentrés à faire ce que, sous réserve de moyens affectés et disponibles, l'administration municipale se serait abstenue d'entreprendre par négligence ou ignorance.

Ce que contestent de façon fondamentale d'autres experts, ce n'est pas le principe du contrôle de légalité mais celui du contrôle d'opportunité. Le premier fait appel à des normes admises, en l'occurrence la loi pour la contestation d'un acte, le second fait appel au jugement subjectif (opportunité). Le contrôle d'opportunité est en soi discrétionnaire. Un autre problème est le moment du contrôle. Le contrôle *a priori* doit être limité le plus que possible. Sinon, il constitue un problème à la fois pour l'instance subissant le contrôle et pour celle qui l'exerce. Ils seraient prêts à accepter le terme de

tutelle si le concept se limitait le plus que possible au contrôle *a priori* et n'impliquait pas ce jugement de l'opportunité des actes.

Si donc tous semblent s'accorder pour reconnaître le principe de la nécessité d'un contrôle financier ainsi que d'un contrôle de légalité sur les Collectivités, des oppositions se manifestent par rapport à la perspective de traduire cette nécessité par une « **tutelle** » impliquant un contrôle d'opportunité par le Délégué ou le Vice délégué. Il est souhaitable que dans la révision des décrets, que l'on parle de tutelle ou de contrôle, qu'il soit clairement défini les modalités, les délais et les recours envisagés.

Les décrets de 2006 proposent un ensemble de champs décisionnels et de mécanismes par lesquels le contrôle de légalité peut être exercé par les responsables et instances appropriées des Collectivités territoriales ou du pouvoir central, dans l'intérêt public. Ils cherchent à garantir que le « droit de regard et de contrôle » ne soit point exercé en tant que compétence générale, ni de manière discrétionnaire, mais dans les conditions prévues par la loi. Ils prévoient ainsi que les décisions et actes des Collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit, sauf dans les cas prévus par la loi. Une décision d'intérêt local, qui n'est point contestée, est ainsi censée bénéficier d'une approbation tacite.

Les décrets prévoient des mécanismes clairs disposant que toute contestation des actes et décisions d'un organe d'une CT par l'État se fait par déférence à la CSCCA, dans les délais légaux, et entraîne automatiquement leur suspension, à moins qu'une action en référé sur la légalité de la contestation ne décide du contraire. La CSCCA, régulièrement saisie d'une contestation d'un acte par l'État, doit se prononcer avec célérité : passé un certain délai, la suspension tombe en attendant une décision définitive. Cependant, il se pose un problème matériel d'importance quant à faisabilité d'une telle approche. La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif est un tribunal centralisé. Toutes ses décisions se prennent par l'ensemble de ses juges réunis. Ce tribunal ne peut nullement se déconcentrer. Quand bien même ses services déconcentrés (au niveau départemental) pourraient instruire les dossiers, seule la Cour, siégeant en section, peut effectivement se prononcer. Il y a donc très peu de chance pour que celle-ci puisse traiter de manière célère le volume des plaintes que l'on peut supposer qui lui sera soumis par les Collectivités territoriales dans les délais prévus par les décrets. En conséquence, les suspensions entraînées par les recours de l'État tomberaient systématiquement à la fin des délais non respectés. En définitive, il n'y aurait aucune possibilité réelle de contrer les velléités d'illégalité des instances des Collectivités territoriales, même *a posteriori*. Le problème est d'ordre constitutionnel, car seul un changement dans la Charte peut modifier la structure et le mode de fonctionnement de la CSCCA.

Toute révision des décrets devrait maintenir les dispositions relatives au contrôle de légalité par les délégués et les vice-délégués et accorder plein effet suspensif à leurs contestations des actes des Collectivités territoriales. Devraient être prévus dans un premier temps des recours par-devant le ministre de l'Intérieur et des Collectivité territoriales, assortis de délais raisonnables au-delà desquels, faute par le ministre de se prononcer, la suspension ou l'interdiction des actes incriminés tomberait. Le dernier recours sera toujours la CSCCA dans les conditions précédemment décrites.

Toute révision des décrets devrait non seulement maintenir le principe des Commissions de médiation et d'arbitrage, mais aussi envisager toutes les juridictions autres que la CSCCA auxquelles pourraient être attribué le mandat de trancher les différends entre les citoyens et les Collectivités territoriales. À ce sujet, l'atelier de Montcel sur le contrôle a recommandé d'augmenter la capacité institutionnelle de la CSCCA, tout en favorisant la délégation à des firmes privées d'audit pour l'évaluation financière annuelle des Collectivités et l'implantation, au niveau des 41 arrondissements, de tribunaux administratifs capables de statuer sur tous les différends d'ordre administratif.

REMARQUES FINALES

La grande majorité des commentateurs estiment que, malgré leurs insuffisances, l'ensemble des décrets désignés sous le vocable de *Charte des Collectivités territoriales* constitue une avancée importante vers la définition du cadre légal et la mise en œuvre du projet de décentralisation. On peut pointer du doigt plusieurs insuffisances, ou ne pas être d'accord avec diverses mesures qui y sont prévues ; ce qui demeure vrai et incontournable, c'est que, effectivement, les changements parallèles dans les institutions nationales, indispensables à la mise en œuvre de la décentralisation, sont à peine entamés.

La mise en chantier de politiques simultanées de décentralisation et de déconcentration, de réformes juridiques et fiscales implique au préalable une volonté politique ferme et clairement exprimée face à la nation entière, tant par les pouvoirs exécutif que législatif. Elle implique ensuite une stratégie cohérente, mesurée. L'objectif à atteindre est clair, encore faut-il prévoir les étapes à franchir en cours de route. Une telle approche devrait prévoir, sur le plan concret, la mise en place progressive du processus de décentralisation, particulièrement en ce qui a trait à l'exercice effectif et efficace des compétences techniques et fiscales des Collectivités territoriales. Les autorités centrales auraient raison de craindre un bouleversement de l'ordre établi aux conséquences imprévisibles.

La politique de décentralisation doit tenir compte du temps requis afin de mettre en œuvre, de manière ordonnée, le processus de déconcentration des institutions étatiques qui doit accompagner la décentralisation. Elle doit également tenir compte des faiblesses institutionnelles actuelles et des limitations constitutionnelles de la CSCCA. Elle doit permettre aux partis politiques du pays de mieux comprendre les enjeux en cause, de contribuer à la formation de leurs cadres en conséquence, et de participer également de manière plus articulée aux débats sur certaines options fondamentales propres aux politiques publiques relatives à la décentralisation, à l'aménagement du territoire et aux orientations stratégiques de l'État en matière d'investissements publics. Enfin, elle doit tenir compte des faiblesses institutionnelles actuelles des organes des Collectivités territoriales, en prévoyant les mécanismes et mesures transitoires par lesquels celles-ci pourraient renforcer leurs capacités administratives et techniques,

parallèlement au renforcement progressif des ressources financières mises à leur disposition.

Il faut ainsi tenir concrètement compte du fait que des Communes de différentes « classes » ne disposent pas de niveaux de ressources de tous ordres et de capacités techniques et administratives ni similaires ni comparables. Ceci a des implications profondes au niveau de l'exercice de leurs compétences et attributions – sinon au niveau même de la définition de l'autonomie potentielle effective de ces instances.

De manière réaliste, il faut surtout tenir compte du fait que l'État haïtien ne dispose pas de ressources suffisantes afin d'appuyer de manière concrète et efficace, du jour au lendemain, un processus de décentralisation profond et d'envergure à travers le pays.
Il ne s'agit absolument pas de prévoir légalement une « décentralisation par étapes », mais plutôt de tenir compte, de manière réaliste, de cette grande variabilité des compétences et ressources disponibles en vue de l'exercice des capacités, et donc prévoir légalement un processus par lequel les Collectivités territoriales pourront cheminer progressivement vers l'exercice de leur pleine et entière autonomie, tel que la loi l'autorise.

La solution à ce problème complexe passe nécessairement par un approfondissement de l'analyse des champs de compétences alloués aux Collectivités territoriales, véritable nœud gordien du cadre normatif recherché. Elle passe sans doute également par la formalisation de la catégorisation des Collectivités territoriales, et particulièrement des Communes, au terme de laquelle différentes classes de Collectivités territoriales se verraient ainsi responsabilisées de manière claire et réaliste en ce qui a trait à la gamme et à l'étendue des services publics qu'elles seraient tenues d'offrir à leurs populations. Ceci, à la rigueur, pourrait être fait par le biais des dispositions transitoires, mais serait de préférence partie intégrale de l'architecture juridique propre à ces textes de lois.

ANNEXE 1

1. Des reformes légales complémentaires à l'adoption des lois sur les Collectivités territoriales

De la déconcentration

En novembre 2002, l'Unité d'appui à la réforme administrative du Bureau du Premier ministre publiait une étude approfondie sur la « Déconcentration administrative de l'État ». Analysant la nature du pouvoir hiérarchique, qui s'exerce à la fois sur les personnes et sur les actes, l'étude souligne que celui-ci est un pouvoir indéterminé – pouvant être exercé tant pour des raisons d'opportunité que pour des raisons de légalité – détenu de plein droit par l'autorité supérieure, et exercé spontanément, dans le cadre du travail normal, mais peut aussi être exercé à la demande d'un administré, sous la forme du *recours hiérarchique*. Le supérieur hiérarchique a le pouvoir d'instruction, puisqu'il peut adresser des ordres à ses subordonnés ; il dispose aussi du pouvoir d'annulation et jouit, finalement, du pouvoir de réformation, pouvant remplacer les décisions prises par ses subordonnés par celles qui lui paraissent plus appropriées – quoique, dans ce cas, le renversement de la décision n'ait pas d'effet rétroactif.

La déconcentration offre ainsi de nombreux avantages à l'État, parmi lesquels la gestion de proximité, le rapprochement entre l'administration et les administrés, une meilleure adaptation des décisions aux spécificités locales, le décongestionnement de la haute administration, etc. Elle ne menace aucunement la cohérence de l'action administrative et de plus, « *elle apparaît comme un corollaire utile, ou même nécessaire, de la décentralisation : les autorités décentralisées auront sur place des interlocuteurs au courant de leurs affaires et problèmes et aptes à entretenir avec elles des rapports efficaces ».* Elle se trouverait cependant confrontée à certains défis, dont les principaux seraient le fait que : a) les moyens dérisoires mobilisés par les administrations centrales ne mettent pas toujours celles-ci en mesure de contrôler effectivement l'exécution des tâches confiées aux autorités déconcentrées ; et b) l'implantation de services territoriaux fonctionnels, avec un personnel compétent et efficient, est de nature à entraîner des coûts additionnels pour le budget de l'État.

Du point de vue juridique, il est vrai que la Constitution ne s'étend pas beaucoup et de manière implicite sur la déconcentration, qu'elle ne mentionne qu'à l'article 87-4, où elle est reliée à la notion de décentralisation : *« La décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir. »* Elle y apparaît donc non pas simplement comme une technique d'organisation visant à corriger les méfaits de la centralisation à outrance des affaires publiques, mais plutôt comme « *une exigence fondamentale découlant de la décentralisation, un élément fondamental à la réussite d'une politique de décentralisation* ». Comme le soulignent avec force les

auteurs de cette étude, « *aux yeux du constituant, il est clair que la gestion décentralisée de l'État qu'il prône et organise à travers les différents chapitres et sections de la Charte fondamentale serait vidée de tout contenu, si le pouvoir de décision des organes de l'État restait dans le même temps toujours concentré au sommet de la hiérarchie administrative* ».

La Constitution a aussi mis l'emphase sur deux grands échelons de déconcentration : le département et l'arrondissement, circonscriptions respectives du délégué et du vice-délégué, deux autorités administratives à compétence générale, chargées d'une mission de coordination de services territoriaux établis dans leur aire de responsabilité. Ces circonscriptions deviennent ainsi les pôles privilégiés – mais pas exclusifs – des services territoriaux déconcentrés. Le Département devient la « *pièce maîtresse de l'organisation territoriale de l'État, l'échelon déconcentré de principe, l'unité administrative de droit commun pour la mise en œuvre des politiques nationales* ». De son côté, l'Arrondissement a en sa faveur une identité claire : il regroupe plusieurs communes disposant d'une espèce de hiérarchisation, puisqu'il existe un chef-lieu d'arrondissement. Or, « *en dépit du fait d'être la circonscription d'une autorité administrative à compétence générale (le vice-délégué), les services de l'État n'utilisent pratiquement pas cette division administrative, ce qui rend très difficile l'institutionnalisation d'une coordination à ce niveau* ».

Le décret du 17 mai 1990 sur la Délégation fait du délégué départemental le *« représentant du pouvoir exécutif et le délégataire de chaque ministre en particulier » :* il se retrouve ainsi au cœur de la déconcentration. « *Il dispose d'une autorité hiérarchique sur les responsables des services territoriaux déconcentrés et veille au bon fonctionnement de leurs services. »* Le décret établit ainsi un lien de subordination entre les chefs de ces administrations déconcentrées et le délégué, quoique cette disposition soit restée, au moins en partie, lettre morte. Ainsi, « *les copies des correspondances des administrations centrales adressées à leurs responsables territoriaux devraient parvenir au délégué par le truchement du ministère de l'Intérieur. Les administrations centrales n'ont pas donné suite jusqu'à présent à ce prescrit du décret* ». Le décret prévoit également la création d'un « Conseil technique de département » présidé par le délégué. Il s'agit d'un *« organe d'information et de coordination composé des vice-délégués d'arrondissement, du secrétaire général de la délégation faisant office de secrétaire du Conseil et des directeurs de tous les services ministériels déconcentrés ».*

Si l'institution de la délégation « *offre un cadre permettant d'harmoniser les actions administratives entreprises au niveau des circonscriptions administratives* », le décret qui la confirme n'avait pas cependant pour objet de réglementer l'administration territoriale en tant que telle. Il faut pour cela effectivement remonter à la loi du 6 septembre 1982 « *portant uniformisation des structures, normes, procédures et principes généraux de l'administration publique haïtienne* », et à celle du 3 novembre de la même année relative à « *la régionalisation et à l'aménagement du territoire* » pour avoir une définition des services territoriaux déconcentrés et pour apprécier les provisions réglant l'implantation territoriale et la distribution spatiale de ces services. Mais la loi sur l'administration centrale d'État, qui avait pour ambition de « *doter l'administration publique haïtienne d'une charpente homogène* », se limite à *« poser les principes de base de la déconcentration technique ou territoriale de l'administration centrale.* S'agissant

des attributions des services déconcentrés et de leurs structures, la question est renvoyée aux textes d'application, c'est-à-dire à *« la loi organique et (aux) règlements internes de chaque ministère»*.

Le regard se tourne donc désormais franchement vers les textes d'application, c'est-à-dire principalement les lois organiques des ministères. Il convient sans doute à ce stade de citer à nouveau les auteurs de l'étude précédemment mentionnée : « *La démarche appelle cependant la plus grande prudence, dans la mesure où l'on entre dans un domaine où le droit et le fait ne font pas bon ménage, où les dispositions légales régissant le fonctionnement des différents ministères jurent du tout au tout avec les structures organisationnelles existantes. D'un côté, on a des provisions légales – considérées comme désuètes et aujourd'hui mises sur la touche sans avoir été formellement amendées, ni retirées de l'arsenal juridique – et de l'autre, des réalités institutionnelles ne s'appuyant sur aucun cadre légal, mais, dans bien des cas, sur des avant-projets de loi, ou même des esquisses d'avant-projets, dont l'origine, pour certains, remonte allègrement à des et des années, alors que les formalités devant conduire à leur adoption n'ont même pas été entamées. Autant dire que sur ce terrain, les décideurs se sont permis bien des libertés… On dirait que tout se passe comme si les parlementaires devaient nécessairement approuver, sans y apporter des amendements, les projets de restructuration éventuellement soumis à leur appréciation. Ou mieux, que cette sanction législative représente le cadet des soucis de maints responsables de la machine étatique.* ***Si un tel état d'esprit devait perdurer, il n'y aurait pas de coup plus fatal porté au difficile processus d'édification d'un État de droit en Haïti.*** »

Cadre juridique des ministères

L'étude constate ainsi d'emblée que la loi du 28 janvier 1995 fixait le nombre des ministères formant le Gouvernement de la République à dix-huit[ii]. Il faut ajouter à cette liste le ministère du Tourisme dont la création, au mois de mars 2001, a été sanctionnée, tardivement, il est vrai, par la loi du 23 mai 2002. Or, ces dix-neuf ministères ne correspondent pas à ce qui existe en fait, certains ayant fusionné depuis, tandis que d'autres ont tout simplement été supprimés de fait, sinon de droit. « *Ce qui n'est pas sans poser un problème de légalité, la loi qui avait présidé à leur création n'ayant été ni rapportée ni modifiée*».

Quoi qu'il en soit, l'analyse du statut juridique des ministères permet de les catégoriser en divers sous-groupes :

- ceux fonctionnant en dehors de tout cadre réglementaire, tels les ministères de la Culture et des Communications, de l'Environnement (voté le 17 juillet 2002 à la Chambre des députés et attendant depuis d'être ratifié au Sénat), de la Condition féminine et celui des Haïtiens vivant à l'étranger ;
- ceux évoluant à l'intérieur d'un cadre légal ne prévoyant aucune structure de déconcentration territoriale, tels les ministères de l'Intérieur et de la Justice ;
- le cas particulier du ministère des Finances, dont la loi organique ne prévoit pas de services territoriaux déconcentrés, mais qui a choisi de se doter de relais administratifs territoriaux à la faveur du vote de la loi de finances pour l'exercice 96-97, paru dans le *Moniteur* n° 43 du 5 juin 1997 ;

- les ministères dont les lois organiques ont été adoptées sous l'empire de la loi de 1982 sur la régionalisation et l'aménagement du territoire, prévoyant des directions régionales, et non départementales ; or depuis lors, suite au redécoupage de leurs circonscriptions administratives, le ressort géographique légal et le ressort territorial effectif de leurs services déconcentrés ne concordent pas. C'est le cas des ministères de la Santé publique et de la Population, des Travaux publics, Transports et Communications, des Affaires sociales et du Commerce et de l'Industrie ;
- les ministères, tel celui du Tourisme, qui ont opté pour des structures de représentations très souples en matière de découpage territorial, et qui pourront être, en fait, des circonscriptions, soit interdépartementales, soit infradépartementales ;
- le cas du ministère des Cultes, dont la déconcentration des services se ramène, en fait, à celle d'une direction : la direction de l'Inspection ;
- les ministères qui, bien qu'autorisés par la loi à établir des relais administratifs territoriaux, n'en disposent pas dans la pratique ou n'en ont pas encore créés (cas du ministère du Tourisme), ou ont décidé de fermer toutes leurs directions départementales (cas du ministère du Commerce et de l'Industrie depuis 1997) ;
- Finalement, les ministères de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, celui de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural (MARNDR), et celui du Plan et de la Coopération externe, qui ont retenu, au niveau de leur loi organique, le cadre départemental comme échelon de déconcentration.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que, outre la question de l'échelon premier de déconcentration (départementale ou pas), se pose évidemment celle du découpage administratif aux échelons inférieurs : là encore la plus grande diversité existe entre les structures ministérielles existantes, allant de la division des départements en districts et sous-districts (ceux-ci étant parfois éclatés à leur tour en bureaux communaux, comme dans le cas du MARNDR), à l'établissement de modèles à cinq échelons comme dans le cas du MSPP, et qui comprend la région sanitaire (échelle régionale), la sous-région sanitaire (niveau départemental), le district sanitaire (intercommunal), le sous-district sanitaire (intercommunal), la section sanitaire communale (échelon municipal). Dans le cas du ministère de l'Environnement, celui-ci ne prévoit que deux échelons, avec l'établissement de *Conseils départementaux de l'Environnement* et de *Bureaux d'arrondissement* (quoique, à proprement parler, ces Conseils ne soient pas un service déconcentré, mais plutôt un « organe consultatif et de coopération » auprès du Ministère, formé par la société civile au niveau départemental).

Conclusion et recommandations

L'analyse du contexte juridique relatif à la déconcentration des services administratifs de l'État, faite en 2002 par l'Unité d'appui à la réforme administrative du Bureau du Premier ministre, confirme de manière urgente et incontournable l'appel à la révision (ou l'adoption) des lois organiques d'au moins les ministères suivants : Culture et Communications, Environnement, Condition féminine, Haïtiens vivant à l'étranger, Intérieur et Collectivités territoriales (décret du 17 mai 1990), Justice (décret du 30 mars 1984),

Santé publique et de la Population (décret du 4 novembre 1983), Travaux publics, Transports et Communications (décret du 18 octobre 1983), Affaires sociales (décret du 25 octobre 1983), Commerce et Industrie (décret du 13 mars 1987), Économie et Finances (décret du 13 mars 1987).

Cependant, seule une analyse plus fine pourrait établir si les lois organiques d'autres ministères (tels ceux, en particulier, de la Planification et de la Coopération externe, de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural, et des Affaires étrangères) ne devraient pas également être révisées et actualisées afin de mieux tenir compte des attributions des Collectivités territoriales et de la nécessité d'une meilleure coopération et coordination de l'action publique avec ces instances. Quoi qu'il en soit, la même interrogation peut évidemment être étendue quant à la loi organique de la Primature.

Cette étude de l'Unité d'appui à la réforme administrative rappelle aussi l'importance d'abroger formellement la loi du 28 janvier 1995 fixant le nombre des ministères formant le Gouvernement de la République, ainsi que la loi du 3 novembre 1982 sur la régionalisation et l'aménagement du territoire.

Signalons également, suite aux remarques qui précédent, relativement aux réformes réclamées par différents secteurs, la nécessité de réviser le décret du 17 mai 1990 sur la Délégation. En effet, parmi les attributions des délégués et vice-délégués, se retrouvent celle « *d'exercer la tutelle de l'État sur les Collectivités territoriales*», disposition anti-constitutionnelle et suffisante en soi pour justifier une révision dudit décret.

D'autre part, à travers la littérature sur les Collectivités territoriales, on retient que plusieurs auteurs[iii] auront contribué à identifier tout un ensemble de lois, décrets, arrêtés et codes — relatifs principalement aux Communes — qui devraient également être **amendés** en ce qui concerne les attributions des Collectivités territoriales, **ou formellement abrogés**. L'attention se porte généralement sur les dispositions relatives à la fiscalité des Communes, mais de fait, les réformes devraient également toucher de nombreuses autres dispositions juridiques ayant trait aux champs de compétences et de responsabilité des Collectivités territoriales) :

- Loi du 28 septembre 1895 sur la création de l'École moderne de l'agriculture ;
- Loi du 9 septembre 1918 sur les occupations de la voie publique, prélevant une taxe de 0,05 gourde par jour et par mètre carré sur ceux qui déposent ou mélangent sur la voie publique des matériaux de construction ;
- Arrêté du 12 avril 1919 sur le règlement sanitaire ;
- Arrêté du 26 mars 1929 sur la caisse des écoles ;
- Décret du 18 avril 1938 sur les écoles communales ;
- Loi du 19 avril 1940 sur les monuments historiques ;
- Arrêté du 4 juillet 1942 sur la police sanitaire ;
- Arrêté du 8 Juillet 1942 sur les attributions des officiers de police sanitaire ;

- Loi du 9 mai portant sur la création des cimetières ;
- Loi du 1 octobre 1947 supprimant les 10 % prélevés sur les recettes communales pour le département de l'Intérieur, et prescrivant l'affectation de ces 10 % à doter les circonscriptions communales d'écoles primaires, rurales et urbaines ;
- Loi du 3 septembre 1948 abrogeant le décret-loi créant le fonds de réserve pour dépenses extraordinaires et travaux communaux d'utilité publique ;
- Décret du 2 août 1950 sur les certificats de vente (échoppes, tonnelles, ajoupas) ;
- Code d'hygiène du milieu (art. 235, 61, 62, 200, 228, 232,246, 6, 198, 235, 193, 3, 323, 233,234 ;
- Loi du 10 septembre 1951 créant l'Office national des cités ouvrières ;
- Loi du 11 septembre 1953 sur les marchés des travaux publics ;
- Code rural du 16 mai 1962 ;
- Loi du 17 août 1961 sur le Droit d'alignement ;
- Loi du 29 mai 1963 sur l'aménagement des villes et des campagnes ;
- Loi du 29 mai 1963 sur l'Urbanisme ;
- Décret sur la contribution à l'urbanisme — créant une contribution de 0,50 gourde recouvrable par apposition d'un timbre sur tout impôt ou bordereau de douane ;
- Décret du 9 mars 1966 créant l'Office national du logement ;
- Loi du 18 juin 1996 portant sur la « Contribution au Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales », établissant, en complément des recettes communales, divers droits internes ;
- Loi du 18 juin ou 18 juillet 1996 créant le Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales ;
- Décret du 18 mars 1968 sur les parcs nationaux et les sites naturels ;
- Décret du 18 Février 1971 modifiant la loi du 14 juillet 1956 et fixant à 11 gourdes la perception de la taxe sur toute construction ou propriété bâtie, en vue de couvrir tous les dix ans les frais de numérotage ;
- Décret du 17 août 1972 incorporant à l'administration communale de Port-au-Prince le Service de voirie du département de la Santé publique et des Populations ;
- Décret du 3 octobre 1972, transférant au département de l'Intérieur et de la Défense nationale la section de la Voirie du département de la Santé publique et des Populations, pour la commune de Port-au-Prince ;
- Décret du 18 février 1974 sur le numérotage des maisons ;
- Décret du 24 septembre 1975 sur la Patente [iv] ;

- Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations du territoire
- Décret d'avril 1979 sur la CFPB[v] ;
- Décret du 26 novembre 1981 sur la contribution à la construction, à l'aménagement et à l'entretien de marchés et parcs nationaux ;
- Décret du 25 décembre 1981 rétablissant les taxes de marché ;
- Loi du 19 septembre 1982 sur la régionalisation et l'aménagement du territoire ;
- Décret du 13 décembre 1982 sur les organisations non gouvernementales de développement, amendé le 14 septembre 1989 ;
- Code du Travail de 1983 ;
- Décret du 4 novembre 1983 sur la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratifs
- Décret (arrêté) du 13 octobre 1983 établissant les procédures pour la nomination d'employés publics ;
- Décret du 21 janvier 1985 portant création de la Direction générale des impôts ;
- Loi du 13 octobre 1985 sur l'exploitation forestière ;
- Décret du 13 décembre 1982 sur les Organisations non gouvernementales de développement, amendée le 14 septembre 1989. Il faut rappeler que les projets de loi élaborés il y a quelques années relativement au mode de fonctionnement et à la reconnaissance légale des associations de la société civile, ainsi qu'au fonctionnement des fondations et institutions de développement communément référées sous le sigle d'ONG, auront été abandonnés du fait de leurs insuffisances. Le problème demeure entier cependant, et prend une dimension encore plus urgente si l'on tient compte des dispositions prévues dans les décrets analysés dans le présent rapport, relativement à la participation des organisations de la société civile aux modalités de sélection des candidats aux Assemblées ainsi qu'aux Conseils de développement des Collectivités territoriales ;
- Loi du 29 novembre1994 portant création, organisation et fonctionnement de la Police nationale d'Haïti ;
- Loi du 18 juillet 1996 créant un Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales
- Projet de loi-cadre pour l'organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, MTPTC, 2007.

Conclusion

Un groupe de travail spécialisé devrait se voir confier la tâche d'éplucher avec soin les divers lois, décrets et codes établissant le cadre normatif au sein duquel se jouera le

processus de décentralisation en Haïti, afin de soumettre à l'attention du Parlement et de l'Exécutif un ensemble de recommandations détaillées sur la nature des modifications à apporter à ces textes du point de vue spécifique de la défense des intérêts des Collectivités territoriales et en tenant compte des impératifs de la décentralisation et de la déconcentration en Haïti.

Vu l'ampleur des réformes complémentaires requises afin d'assurer un cadre normatif et juridique adéquat à la mise en œuvre du processus de décentralisation en Haïti, toutes les mesures de coordination possibles avec les autres institutions et bailleurs de fonds impliqués dans le processus de réforme de l'État haïtien et de consolidation de l'État de droit en Haïti devraient être envisagées.

2. Participants et participantes à l'atelier des 28 et 29 mars 2008

NOM	PRÉNOM	INSTITUTION
Adonis	Evelyne	AJSE
Albatre	Lucsonne	Justice et Paix
André	Lafontant Joseph	ARD/LOKAL
André	Rock	Le Matin
Auguste	Pierre Robert	AEA
Bertrand	Woldson	CERESS / ARD
Blanchard	Bertho	KOLACHO
Cadet	Charles	Expert
Charles	Fedony	ISC
Chéry	Gérald	CNMP
Civil	Hughes	KSIL (KORENIP)
Desmaret	Wilso	Chambre de Commerce de Hinche
Desroches	Rosny	ISC
Donet	Claudy	CONHANE
Dupuy	Edmond	SOHADEV
Enex	Jean Charles	Observateur
Estellan	Saul	ISC
Faustin	Jude Charles	FADESCAB
Guerrier	Roosvelt	Chambre de commerce (CCIPS)
Guerrier	Pierre André	GRIDE
Hector	Cary	UNDH / Cap-Haïtien / Expert
Jean Robert	Jean Noel	FIDA / FONHDILAC
Jeune	Marie Mause	KOFADEV
Jolibois	René	CNEH
Joseph	James	ISC
Joseph	Robert	ISC
Lemaire	Dilia	MOUFHED
Louis	André	Fédération Protestante
Louis	Siegel	ARD / LOKAL
Manigat	Charles	INUJED / Cap Haïtien
Marcelin	Magalie	Kay Fanm
Noel	Raymond	CUSM

NOM	PRÉNOM	INSTITUTION
Noël	Paulès	MPP
Numas	Patrick	OGITH
Ogé	Branly	ISC
Oriol	Michèle	Experte
Paultre	Edouard	CONHANE
Perrin	Jean Fortin	COAE / ICCP2030
Philippe	Emmanuel	GRIDE
Pierre	Allin	FEKOCAP
Pierre Louis	Raoul	CERDEL
Privert	Jocelerme	Expert
Roy	Jean Sebastien	Expert principal
Télémaque	Nelson	CSH / CERE
Toussaint	Jean	CCIGA (Grand Anse)
Val	Jocelyn	IMEDH
Valéus	Pierre Robert	SOHADEV
Vaval	Jean Robert	DDR

[ii] Ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, de la Défense nationale, des Affaires étrangères et des Cultes, de l'Information et de la Coordination, de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural, de la Santé publique et de la Population, du Plan et de la Coopération externe, des Affaires sociales, des Travaux publics, Transports et Communications, du Commerce et de l'Industrie, de l'Administration et de la Fonction publique, de l'Environnement, de la Condition féminine et des Droits de la Femme, de la Culture, et ministère des Haïtiens vivant à l'étranger.

[iii] Il en est ainsi de, Cantave Thony cité in Smucker Glenn R. en collaboration avec Noël, Marc-Antoine ; Olson Craig ; Pierre, Phares ; et Pierre, Yves-François : Political *Will for Decentralization in Haïti* ; rapport soumis à l'Agence américaine pour le développement international (USAID/Haïti) ; *Development Alternatives* Inc. (DAI), Mai 2000.

[iv] La classification des Communes sur laquelle se base le calcul de la patente a vieilli du fait des mutations affectant l'espace économique. La hiérarchie spatiale n'est effectivement plus la même à l'intérieur des départements et il faudrait en tenir compte dans une perspective d'amélioration du rendement fiscal. (cf. : CNRA).

[v] La CFPB qui est une taxe sur la propriété s'apparente beaucoup plus à un impôt sur le revenu vu que son calcul se fait à partir de la « valeur locative » et non de la valeur de la propriété, qui serait un indicateur plus stable et plus approprié. On estime à 57 % les propriétés non enregistrées au cadastre fiscal. D'autre part, c'est au propriétaire qu'est dévolue la tâche de faire l'estimation de la valeur locative de sa propriété, ce qui entraîne des problèmes de sous-évaluation. En outre, les taux d'imposition — allant de 7 à 15 % selon les valeurs — sont obsolètes et nécessitent une révision (cf. : CNRA).