ATELIER DE RÉFLEXION SUR LE CADRE LÉGAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AUBERGE DU MONTCEL

28 ET 29 MARS 2008

Synthèse de l'analyse et des recommandations
pour l'amélioration, l'achèvement et la mise
en vigueur du cadre légal des Collectivités ter-
ritoriales en Haïti

Jean Sébastien Roy

Mars 2008

TABLE DES MATIÈRES

1. ABRÉVIATIONS.....	ii
2. PRÉSENTATION	iii
3. CONCEPTS FONDAMENTAUX ET FINALITÉS DE LA DÉCENTRALISATION	1
4. PRÉSENTATION DES SIX (6) THÈMES DES ATELIERS	6
1. Organisation du territoire & Statut des Collectivités Territoriales	6
2. Organes des Collectivités Territoriales, Instances participatives de développement et Elections indirectes	13
3. Partage de compétences et Compétences des collectivités territoriales.....	32
4. Ressources Humaines des Collectivités Territoriales	55
5. Financement des collectivités Territoriales.....	64
6. Contrôle administratif et financier des collectivités territoriales	74
1. REMARQUES FINALES	83
2. NOTES DE BAS DE PAGE	85

1. ABRÉVIATIONS

AD : Assemblée Départementale

AM : Assemblée Municipale

ASEC : Assemblée de section Communale

CASEC : Conseil d'Administration de la Section Communale

CD : Conseil Départemental

CGR : Centres de Gestion Régionaux_ de la Fonction Publique Territoriale

CID : Conseil Interdépartemental

CM : Conseil Municipal

CSCCA : Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif

CT : Collectivité Territoriale

FPT : Fonction Publique Territoriale

INAT : Institut National de l'Administration Territoriale, organe de la Fonction Publique Territoriale

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MICT : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

MPCE : Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

2. PRÉSENTATION

Ce document de travail est une synthèse d'un rapport beaucoup plus étoffé examinant de manière thématique les cinq Décrets élaborés par le Gouvernement de Transition Boniface-Latortue et qui publiés au Moniteur en juin 2006. Le rapport originel, ainsi que les annexes qui l'accompagnent analyse des Décrets proprement à la lumière de la littérature spécialisée portant sur la décentralisation en Haïti, et de manière spécifique, des critiques et appréciations qui ont été produites sur ces textes juridiques. En plus d'une analyse thématique, une section s'est penchée spécialement sur les erreurs et incohérences d'ordre diverses relevées à travers l'analyse des Décrets, et qui appelleraient en elles-mêmes à terme, à des corrections. Cette section est placée en annexe de cette synthèse.

Les observations, remarques et recommandations exprimées dans ce rapport ont déjà été révisées de manière critique par un groupe de spécialistes, et cette synthèse cherche à tenir compte de leurs commentaires. De manière similaire, il est souhaité que les suggestions, recommandations et conclusions des représentants des institutions invitées à cet atelier du Montcel contribuent à améliorer les aspects essentiels du Rapport final qui sera soumis aux autorités politiques du pays.

Certains des 15 thèmes principaux d'analyse qui avaient été de manière distincte dans le rapport originel, ainsi que la conclusion générale, auront été regroupés afin de faciliter le travail dans les 6 sous ateliers thématiques prévus au Montcel. D'autres points, secondaires, et ayant fait l'objet d'un large consensus, n'auront pas été considérés dans le cadre de ce document de travail (tels par exemple les considérations sur les mécanismes de résolution de conflits contenus dans les Décrets). Chacun des thèmes retenus dans le cadre de ce document est introduit par une présentation des principales dispositions juridiques relevées dans les Décrets, suivie d'une synthèse des appréciations et critiques formulées à leur sujet puis par des recommandations sont relatives soit à la révision éventuelle des Décrets et parfois aux mesures politiques que l'état haïtien devrait adopter pour faciliter l'atterrissage des dispositions retenues.

Nous profitons de cette opportunité pour remercier les différents experts qui se sont penchés sur la première version du rapport préliminaire et qui ont bien voulu nous permettre de bénéficier de leurs commentaires critiques. Nous citons entre autres Michèle Oriol, Enex Jean-Charles, Hérard Jadeote, Cary Hector, Charles Manigat, Charles Cadet, Woldson Bertrand, Pierre André Guerrier Guerrier, et Raoul Pierre-Louis Nos remerciements s'étendent à notre collègue Eric Laguerre, qui nous aura fournir un appui technique des plus appréciable au cours de l'élaboration de ce travail, ainsi, bien entendu qu'à l'équipe technique de ARD/Lokal, notamment André Lafontant Joseph, Ira Lowenthal et Louis Siegel, pour son encadrement dans la réalisation de ce travail.

Jean Sébastien Roy

Mars 2008

3. CONCEPTS FONDAMENTAUX ET FINALITÉS DE LA DÉCENTRALISATION

Les Décrets offrent différentes définitions relatives à des concepts et des notions fondamentales que nous croyons nécessaires de les présenter en introduction même à ce rapport.

Les Collectivités territoriales

Le Décret cadre définit ainsi les Collectivités Territoriales (art 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. L'autonomie des Collectivités Territoriales est définie en tant que le droit et la capacité effective des CT 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 (art 20 du Décret Cadre)

Le patrimoine des Collectivités Territoriales

Le patrimoine des Collectivités Territoriales (qu'elles administrent de manière autonome – art 22) est défini comme une base d'établissement de redevances, de taxes et d'impôts locaux. Il se compose du domaine foncier, d'infrastructures, d'équipements et de ressources matérielles et humaines. Leur domaine foncier propre est constitué des parties du domaine foncier national cédé à titre de propriété par l'Etat. 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, sous réserve des dédommagements à accorder aux parties affectées par ces mesures: ces parties de territoire viennent alors grossir son domaine foncier propre (art 153 et 155)

Les Assemblées

L'article 28 du Décret Cadre définit les Assemblées des CT 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, de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres des Sections communales

Les Conseils

Les Conseils sont définis comme étant les l'organe exécutif 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 a l'article 58 du décret Cadre, ainsi que de manière un peu plus détaillée dans les articles 7 du Décret sur la Section et dans l'article 5 du Décret sur le Département, comme une structure participative de prises de décisions, de planification, d'exécution et de suivi des actions de développement, intégrant les auto-

rités 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.

Des définitions de base sont offertes pour divers termes relatifs au financement des Collectivités.

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 provenant des transferts ordinaires. Dans le cas du Département, ses recettes ordinaires sont définies comme provenant des transferts administratifs et conditionnels du pouvoir central, du revenu des biens départementaux lorsqu'il y en a, des profits provenant des établissements publics créés par le Département et de la ristourne des centimes additionnels établis par la loi au profit du Département (Art 130 du Décret Cadre).
- 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 (art 136 du Décret Cadre). En ce qui concerne la Section communale, elle n'a pas droit à l'emprunt. Les recettes extraordinaires de la Commune proviennent des dons et legs en nature ou en espèces, de l'encaissement des créances exigibles et non recouvrées au cours des exercices précédents, du produit des emprunts dûment autorisés, des subventions et de toutes autres recettes imprévues (art 160 du Décret sur la Commune). Dans le cas du Département, les recettes extraordinaires comprennent les subventions compétitives et les subventions ad hoc ou d'urgence, les dons et legs en espèces ou en nature, l'encaissement des créances non recouvrées au cours des exercices précédents et de toutes autres recettes imprévues (art 108 du Décret sur le Département)

Les taxes des Collectivités

Le Décret Cadre définit ainsi les taxes dédiées à l'article 131: il s'agit des recettes fiscales des collectivités, dont l'utilisation doit au moins être affectée à 70% à un domaine ou à un service. 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. Dans tous les cas, les taux de taxation et les redevances doivent être approuvés par les assemblées.

Les redevances

Les redevances sont définies à l'article 132 du Décret Cadre 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 utilisés à d'autres fins que celles liées à la production du bien ou du service

Les Transferts de l'État

Deux types fondamentaux de transferts financiers de la part de l'Etat au bénéfice des CT sont définis dans le Décret Cadre (articles 141 à 148), et se subdivisent chacun en deux 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 au budget. 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, les subventions compétitives et les subventions ad hoc ou d'urgence. Les subventions complémentaires exigent des gouvernements locaux la couverture d'une partie du financement à investir dans les programmes et activités concernés. Dans le cas des subventions compétitives, 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 permettent au pouvoir central d'allouer des ressources financières pour des circonstances exceptionnelles et 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, tandis que les dépenses d'investissement permettent par exemple l'acquisition ou la réalisation des équipements, des 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 CT 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 telles par la loi. Elles doivent aussi figurer au budget.

Les finances de la république

Finalement, le Décret Cadre offre à l'article 118 une définition des finances décentralisées de la République, selon laquelle le budget national fera apparaître la ventilation territoriale des dépenses de fonctionnement et d'investissements. Il établira ainsi clairement la différence entre les ressources allouées aux services déconcentrés et celles à transférer aux Collectivités territoriales, de telle sorte que ces transferts et subventions soient prévisibles et intégrés dans les budgets de ces collectivités.

Pour ce qui concerne la finalité de la Décentralisation, l'article premier du Décret fixant le cadre de la Décentralisation affirme que la perspective envisagée est la fourniture adéquate des services publics à la population, le développement local et de la démocratie participative. Dans ce cadre, le droit des Collectivités Territoriales à s'administrer de manière autonome et à gérer leurs affaires propres, afin de promouvoir le développement à la base et de favoriser la participation à travers la gouvernance locale, est reconnu par l'Etat. Ceci implique soit le transfert de compétences antérieurement exercées par le pouvoir central, soit l'attribution à ces collectivités de compétences actuellement non exercées par aucune autre entité publique. Les Décrets rajoutent 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.

Selon André Lafontant Joseph, les Décrets affirment ainsi que les finalités fondamentales de la décentralisation sont d'une part de favoriser «*l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale*» et d'autre part de le faire «*dans la perspective de la fourniture adéquate des services publics à la population, du développement local et de la démocratie participative*»ⁱ.

Charles Cadet dans un document publié en 2001 pour la CNRA élargi cette finalité en notant que «*les conditions dans lesquelles l'aspiration à la décentralisation a resurgi montrent très clairement que cette demande de réforme s'inscrit d'emblée dans une dynamique globale pour changer l'Etat Avec la Constitution de 1987 s'ouvre une rupture dans l'évolution institutionnelle et politique du pays en tant qu'elle inaugure ces types de démarche pouvant rapprocher l'Etat le plus que possible d'un idéal de modernité. La nouvelle stratégie de décentralisation doit prendre pour base la Constitution de 1987 qui en fait une stratégie de réforme institutionnelle profonde, en confortant le système de représentation démocratique et l'Etat de Droit en plus de permettre le développement d'un modèle original de participation et d'une administration réellement de services*»ⁱⁱ.

Il faut en conséquence examiner avec soin si ces principes et objectifs sont envisagés et traités de manière adéquate dans les Décrets, ou dans toutes autres Lois appelées à les remplacer. Au vu des considérations qui précèdent, nous estimons que le cadre juridique devrait expliciter le plus possible d'une part les références au partage des compétences entre l'Etat et les Collectivités et décrire clairement les modalités de «l'assistance technique» que l'Etat est appelé à fournir aux CT sur leur demande, dans le but de «renforcer leurs capacités d'action».

En conséquence Il serait donc souhaitable que toute révision des Décrets soit faite de manière à traiter de manière la plus explicite et approfondie que possible les thèmes de la production et de la fourniture des services publics, comme l'une des finalités essentielles de la décentralisation

4. PRÉSENTATION DES SIX (6) THÈMES DES ATELIERS

1. ORGANISATION DU TERRITOIRE & STATUT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Organisation du territoire :

Le Décret Cadre rappelle (art 9) que le territoire national est organisé 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. (Art 10). Quant aux circonscriptions administratives, le Décret Cadre dit en son art 12 qu'il s'agit de «cadres de représentation de l'État Central et de coordination des activités des institutions autonomes et déconcentrées ; leur fonctionnement étant défini par la loi.

Le Décret sur la Section Communale spécifie (art 4) que **son territoire est organisé en quartiers, en habitations et en villages**. Cet article définit les quartiers en tant que «*zones d'habitats rapprochés que ce soit en milieu urbain ou rural*»; les habitations sont définies en tant que «*zones d'habitats dispersés identifiés comme tels par la tradition ; on distingue l'habitation de 500 habitants ou moins, de la grande habitation qui en compte plus*» ; et finalement, il définit le **village en tant que «chef-lieu de la Section, regroupant les services administratifs et sociaux de base de la Section communale**».

La Commune est une Collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, dont le **territoire est entièrement subdivisé en Sections communales** (art 2 du Décret sur la Commune). Les espaces urbains des communes sont ainsi découpés en Sections communales et la loi sur le découpage territorial les définit et fixe leurs limites (art 16). Le Département jouit aussi de la personnalité morale, et de l'autonomie administrative et financière; il regroupe un ensemble de communes et est la plus grande division territoriale ainsi que la plus grande circonscription administrative de l'État (art 2 du Décret sur le Département)

Les Décrets prévoient les conditions de promotion, création, rétrogradation ou de fusion des collectivités territoriales. Finalement, 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 (art 10 du Décret Cadre). Ainsi, la **loi définira les différentes catégories de communes ainsi que leurs prérogatives spécifiques**. (Art 17 du Décret Cadre)

Le Décret Cadre introduit par ailleurs en son art 19 la notion de « **communauté communale** », définie en tant que « *regroupement volontaire de communes adjacentes, réalisé dans le but soit de gérer un ou plusieurs services dont les effets et les impacts dépassent*

leurs limites administratives respectives, soit pour augmenter leur d'efficacité ou baisser le coût de production de certains services collectifs. Les instances d'une telle communauté communale sont « définies et mises en place par les Conseils Municipaux concernés avec l'approbation des Assemblées Municipales respectives. Elles ont les pouvoirs que leur confère l'ensemble des communes constitutives ».

Pour terminer, les articles 162-164 du Décret Cadre prévoient qu'il est institué, par arrêté de l'Exécutif, une commission chargée de préparer la nouvelle loi sur la délimitation territoriale. La commission doit nécessairement travailler, dans chaque département séparément, avec les Conseils Départementaux et municipaux et les CASEC dans la limitation des frontières intérieures. Le Conseil départemental, les Conseils communaux et les CASEC peuvent, dans les limites de leur compétence, proposer un mode de délimitation territoriale en fonction des réalités de terrain.

Statut des Collectivités Territoriales:

Le Décret Cadre explique (art 10) que Les Collectivités Territoriales sont des divisions du territoire dotées de la **personnalité morale** et de l'**autonomie administrative et financière** leur donnant (art 20) le droit et la capacité effective de régler les affaires publiques de leur compétence et de gérer légalement et au profit de leurs populations, les ressources dont elles disposent. Elles sont dotées d'un **patrimoine**, défini comme une base d'établissement de redevances, de taxes et d'impôts locaux et composé du domaine foncier, d'infrastructures, d'équipements et de ressources matérielles (art 153). Le domaine foncier des Collectivités Territoriale s'acquiert à partir des portions cédées par l'Etat ou de celles acquises par achat, par don, ou par déclaration d'utilité publique des parties du domaine foncier privé.

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'Etat et les Collectivités territoriales ni entre ces dernières elles-mêmes. (Art 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., (Art 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.

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. (Art 39 du décret sur la Section Communale. art 21 du Décret sur la Commune et 32 du Décret sur le Département).

Appréciation et critiques de l'approche des Décrets

Organisation du territoire :

La PAPDA entre autres, aura critiqué les dispositions du Décret, signalant les nombreux problèmes juridiques découlant des faiblesses et incohérences du découpage actuel du territoire national. Ainsi questionne-t-elle la définition des habitations, des quartiers, de celle des futurs « villages » proposés. Elle aura aussi souligné, avec raison, qu'une collectivité territoriale ne peut être « rétrogradée » : il s'agirait plutôt, en l'espèce, d'un cas de dissolution, suivi d'un processus de fusion avec une autre collectivité donnée.

Une récente étude du Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS)ⁱⁱⁱ rappelait pour sa part que depuis l'an 2000 au moins, il était reconnu officiellement que *«les expériences conduites par le MPCE dans le cadre du Projet d'appui institutionnel en aménagement du territoire ont mis...en évidence les incertitudes du tracé des limites territoriales à tous les niveaux de découpage administratif, (relevant) un certain nombre d'incohérences, tant du point de vue de la toponymie des localités que de la définition des aires de juridiction...les limites des subdivisions territoriales ne sont établies que sur cartes et restent traditionnelles ou subjectives sur le terrain. . La démarche de matérialisation des bornes pour délimiter les collectivités n'a jamais été réalisée.»*

Reprenant l'origine et l'évolution des divisions territoriales haïtiennes depuis la colonie française de Saint-Domingue, Michèle Oriol rappelle entre autres dans cette étude le problème que représente la création et reconfiguration continue de nouvelles communes et sections communales au pays: ainsi de 52 communes existant en 1821, on passe au nombre de 68 en 1877, jusqu'au 140 d'aujourd'hui, dans le plus grand désordre administratif et juridique, particulièrement en ce qui a trait à leurs délimitations exactes. Elle souligne également par ailleurs le problème des *«villes et quartiers de la République qui ne sont constitués ni collectivités territoriales ni en divisions administratives par la constitution de 1987 et n'ont donc ni représentants élus ni responsable(s) administratif(s). Ce qui pose le problème de l'insuffisance des textes législatifs quant à la définition et à l'appropriation de l'espace haïtien ».*

Examinant le travail de profondeur à faire en vue d'en arriver à la modernisation de la délimitation des divisions administratives et politiques du territoire et à celle de la législation y relative, l'auteur soumet des recommandations précises et détaillées, devant être mises en œuvre en plusieurs étapes :

- correction et actualisation cartographique, afin de disposer d'une carte légalement valable pour l'ensemble du territoire : 6 à 9 mois
- réalisation d'une étude territoriale afin, d'une part, de proposer un découpage administratif qui tienne compte des données de la géographie, de la démographie, de l'histoire et de la sociologie et, d'autre part, de proposer des éléments administratifs pour la gestion de ces espaces (y compris la modification des anciennes délimitations et tenant compte du développement des villes) : 1 an
- mise sur pied d'une commission politique appuyée d'une équipe technique, en vue d'organiser une consultation systématique des autorités locales et de la popu-

lation, et de proposer par la suite à l'exécutif les textes législatifs relatifs aux délimitations légales et à la cartographie définitive du découpage territorial : 6 mois à un an

- bornage légal sur le terrain des nouvelles divisions territoriales retenues par la commission et traduites en textes de loi par le Parlement : 2 ans

Un large consensus semble donc exister quant à la nécessité de procéder à une révision des divisions administratives du pays, et sur le fait qu'une nouvelle loi sur les divisions territoriales et l'aménagement du territoire s'impose, même si les analyses et l'argumentation justifiant pareille mise à jour ne concordent pas toujours. En ce qui nous concerne, il ne s'agit plus simplement de mieux définir les frontières entre sections et communes afin de résoudre les conflits sur le terrain entre différents responsables des Collectivités territoriales, découlant des imprécisions actuelles. La question est plus fondamentale, visant à établir le plus possible des unités géographiques et sociales, économiques (et fiscales) cohérentes pouvant faciliter entre autres la planification du développement national, régional et local.

Un second consensus semble également exister entre les différents experts s'étant penchés sur cette problématique: quoique des plus importants, 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. Si nécessaire, une révision des Décrets pourrait être l'occasion d'éclaircir certaines zones d'ombre d'importance (comme le statut particulier des villes et des grandes agglomérations urbaines), en laissant des portes ouvertes pour d'éventuelles modifications ou innovations législatives. Beaucoup plus problématiques seraient les prévisibles facteurs de blocage politique en vue d'un redécoupage du territoire national, si par exemple devaient être envisagés la réduction du nombre de collectivités territoriales (et donc de circonscriptions électorales) ; n'oublions pas non plus dans ce cadre les revendications populaires en cours dans au moins une quinzaine de Quartiers, en vue de leur promotion au niveau de Communes, sans parler des possibilités de révision constitutionnelle, qui pourrait de son côté changer bien des choses en ce qui a trait à la définition des différents niveaux de collectivités territoriales existant au pays ! Face à tous ces défis, il serait sans doute sage d'envisager une refonte des Décrets se concentrant sur les aspects organisationnels des collectivités territoriales, tout en laissant des portes ouvertes vers l'avenir, par exemple en maintenant les principes des « communautés communales » et des services collectifs, aptes à préparer le terrain et les mentalités en vue des changements éventuels pouvant résulter d'un redécoupage du territoire national.

Quoiqu'il en soit, nous retiendrons ici les similitudes de vues entre la CNRA et les concepteurs des Décrets, en ce qui concerne la notion de « **villages communautaires** » constituant les chefs lieux des sections communales, de manière à contrer les tendances existantes à la dispersion de la population rurale, et de fournir ainsi un cadre plus propice – et plus réaliste sur le plan des investissements financiers requis, serions-nous tentés d'ajouter- à la fourniture de services publics de base à la population.

En ce qui concerne la stratégie proposée d'orienter le développement national et régional par la constitution de « métropoles d'équilibre » et de leurs « ceintures urbaines » respec-

tives en vue de renforcer progressivement les économies régionales, il s'agit là d'une proposition sans doute logique, répondant en quelque sorte aux revendications populaires et pouvant peut être constituer une stratégie intermédiaire valable pouvant conduire entre autres au décloisonnement industriel du pays, tel que souhaité par la Constitution en son art 87.4. Mais vu entre autres les investissements publics majeurs qu'une telle approche exigerait afin d'être efficace, il s'agit là d'options et de choix sociaux, économiques et politiques fondamentaux concernant l'avenir de la nation à plus d'un titre et qui mériteraient en conséquence d'être largement publicisées et ouvertement débattues.

En ce qui concerne les Décrets à proprement parler, nous retiendront qu'ils innoveront en la matière, en offrant que a) le territoire de la Section Communale est organisé en quartiers, en habitations et en villages, ces derniers étant les chefs-lieux de la Section, 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; et la loi sur le découpage territorial définira et fixera leurs limites ; et c) des communes adjacentes peuvent se regrouper en «communauté communale», dans le but soit des services dont les impacts dépassent leurs limites administratives respectives, soit pour augmenter leur efficacité ou baisser le coût de production de certains services collectifs.

Statut des Collectivités Territoriales :

En 2002, la Commission Nationale à la Reforme Administrative s'est longuement penchée sur la question du statut des Collectivités territoriales^{iv}: Elle écrivait à ce sujet: « *le statut de personne morale constitue un élément essentiel de la détermination du niveau d'autonomie par rapport aux autres institutions publiques. **L'octroi de la personnalité morale aux Collectivités Territoriales leur confère d'office certaines compétences administratives propres et leur permet de disposer de (diverses) capacités...*** ». Reconnaissant que la Constitution attribue explicitement la personnalité morale au Département et implicitement à la Commune en lui conférant l'autonomie administrative et financière -qui est un des attributs de la personnalité morale-, la CNRA estimait que ces dispositions avaient pour conséquences, entre autres:

- *«de donner un caractère exceptionnel et conservatoire aux interventions (de l'Exécutif) qui ne peuvent être prises qu'en cas de dysfonctionnement grave et dûment constaté;*
- *de faire porter le contrôle du Gouvernement uniquement sur la légalité des actes des Collectivités Territoriales, contrôle qui ne peut être exercé qu'a posteriori,...et de soumettre les décisions gouvernementales prises dans le cadre du contrôle de légalité à la sanction de la CSCCA, seule habilitée à les rendre exécutoires*
- *d'attribuer le contrôle administratif et financier interne des Collectivités Territoriales exclusivement à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) ;*
- *d'attribuer la possibilité aux Collectivités d'intenter des recours sur les décisions de l'Exécutif les concernant par devant la CSCCA, dont les jugements peuvent d'ailleurs faire l'objet de pourvoi en Cassation.».*

L'octroi de la personnalité morale aux Collectivités, impliquerait qu'aucune d'entre elles ne peut exercer de tutelle ou de contrôle sur une autre, et que l'exercice de leurs compétences soit strictement limité à leur territoire. Les rapports entre les Collectivités devront donc être établis dans *le respect de leur autonomie respective*, sur la base *d'exigences légales ou d'engagements contractuels librement consentis*, possibles en vertu de leur droit d'association. **Ce sont là tous des principes de base qui sont fidèlement reflétés dans les Décrets de Juin 2006.** Selon la CNRA, *«l'octroi du statut de personne morale au Département et à la Commune par la Constitution, ne leur permet pas en soi d'intervenir directement. C'est la détermination de leurs compétences techniques qui le fera ou non».*

La légitimité électorale établie par la présence d'élus directs dans une Collectivité lui confère d'office des prérogatives décisionnelles et un pouvoir d'intervention qui ne peuvent être exercés que par une personne morale. Cette présence dans les organes de la **Commune** et sa vocation d'organiser et d'améliorer le cadre et les conditions de vie de la population, en font *un agent direct et opérationnel de développement* et elle devrait donc ainsi disposer d'office de compétences politiques et opérationnelles. La CNRA affirmait de plus, au terme d'une argumentation soutenue, qu'il y avait de manière pratique nécessité d'accorder le statut et tous les attributs de la personnalité morale à la **Section Communale**, tel que le lui a accordé Loi de 1996, afin de prendre en charge certaines responsabilités opérationnelles dans la desserte de services publics à la population.

Il n'est pas inutile de signaler en comparaison, les projets de lois élaborés par le MICT^v qui prévoyait en ce qui concerne la Commune, par exemple, qu'elle *«a la personnalité juridique et jouit de l'autonomie administrative et financière dans les limites prévues par la Constitution et la loi et sans préjudice du contrôle de l'Etat. La tutelle est exercée par le Ministère chargé des Collectivités Territoriales»*, formule que l'on mieux peut apprécier à la lecture comparative du Décret Cadre: *«les Collectivités territoriales sont des divisions du territoire dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière dans les limites de leurs compétences ».*

L'examen de la question du statut des Collectivités Territoriales, nous amène ainsi à mieux réaliser la portée du concept de «personne morale » qui leur est accordé. Il devient plus facile de comprendre le fait qu'aucune Collectivité ne peut exercer de tutelle l'une par rapport à l'autre. Il devient plus facile de comprendre les principes, modalités, responsabilités et procédures de la saisine de la CSCCA soit par l'Exécutif ou par les Collectivités elles-mêmes, ainsi que les voies de recours administratifs et judiciaires de la population contre les décisions et actes des Collectivités Territoriales.

En ce qui à trait à la révision ou refonte éventuelle des Décrets, il faudrait, dans le cadre de ce processus:

- *tenir compte du principe de base du redécoupage intégral du territoire des Communes en sections communales. En ce qui a trait au village, chef-lieu de la Section Communale, des mesures transitoires devraient être prévues, compte tenu de la non-existence de ces unités géographiques et centres administratifs à*

l'heure actuelle. Tout autre éventuel projet de loi traitant directement ou indirectement des collectivités territoriales et de leurs populations, devrait tenir compte de ces principes

- *renforcer la notion de communautés communales, telle qu'introduite dans les Décrets, et en particulier, approfondir ses modes d'organisation et de gestion.*
- *maintenir les dispositions relatives au statut de personne morale – et donc autonome sur les plans administratif et financier – des Collectivités Territoriales, ainsi que le principe de la responsabilité individuelle et collective des élus et cadres de ces institutions dans l'exercice de leur mandat*
- *se pencher de manière approfondie sur la problématique de la responsabilité civile des collectivités territoriales*
- *se pencher sur la problématique du statut spécifique des villes et grandes agglomérations urbaines*

Nous pouvons donc suggérer qu'en ce qui concerne les mesures politiques à adopter :

- *L'Exécutif devrait tenir compte des recommandations pratiques proposées récemment par la CNIGS en vue d'effectuer les études techniques et juridiques qui s'imposent en vue de la mise à jour du découpage territorial, et prendre d'autre part un arrêté en vue de la mise sur pied d'une Commission chargée de préparer la nouvelle loi sur la délimitation territoriale. Celle-ci devrait procéder à des audiences publiques ainsi qu'à des consultations les plus larges que possible avec les autorités élues des Collectivités Territoriales. Dans la mesure où les prochaines élections indirectes permettent la mise sur pied du Conseil Interdépartemental, celui-ci devrait être consulté sur la question avant la soumission au Parlement de tout projet de loi traitant de cette question*

2. ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, INSTANCES PARTICIPATIVES DE DEVELOPPEMENT ET ELECTIONS INDIRECTES

Organes des Collectivités Territoriales selon les Décrets :

Les Assemblées :

Selon la Loi Cadre, les Assemblées sont des organes de délibération et de contrôle. Ainsi, l'ASEC est définie en tant qu'organe de participation de la société civile locale, de délibération et de contrôle. L'élection des membres se fait par suffrage universel direct au niveau de chaque habitation, quartier ou village. (1 membre par habitation de moins de 500 habitants; 2 membres par habitation de plus de 500 habitants; 2 membres par quartier; 2 membres par village. (Art. 17). La loi détermine le nombre de membres au prorata du nombre d'habitants dans la Section communale (Art.29 et 30). Ceux de l'Assemblée Municipale sont élus au suffrage universel indirect par les ASEC sur des listes de candidats proposés par les Associations des habitations ou des quartiers régulièrement enregistrées à la mairie. Chaque section communale a un représentant au sein de l'AM (art.67). Un représentant de chaque AM du Département forme l'AD pour une durée de quatre ans. Chaque assemblée élit en son sein un (une) président (e), un (une) Secrétaire et un (une) Conseiller qui forme le Bureau de l'assemblée. Les membres du Bureau sont indéfiniment rééligibles. A l'ouverture de la première session, l'AM élit ainsi un Bureau pour une durée d'un an dont le secrétariat exécutif se trouve au siège de la mairie. Les membres de ce secrétariat révèlent de la fonction publique territoriale et émargent du budget de la commune. (Art. 11 et 15)

Les dispositions transitoires du Décret sur la commune prévoient qu'en attendant des élections faites sur la base d'une nouvelle loi sur le découpage territorial, les délégués de ville se réuniront en Assemblée de ville, qui aura les mêmes attributions pouvoirs et responsabilités qu'un ASEC. Dans les 90 jours qui suivent, elle doit procéder à l'élection du Conseil d'Administration de la ville. Celui-ci a les mêmes attributions, pouvoirs et obligations que le Conseil d'administration de la Section communale (art 229-237)

L'assemblée se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. L'AM se réunit ainsi en session ordinaire: en Novembre, Février, Mai et Aout. L'AD se réunit en session ordinaire: en Octobre pour voter le budget; en janvier, en mars, et en juillet. (Art. 26). Elle ne peut délibérer qu'en présence des deux tiers au moins de ses membres et les décisions sont prises à la majorité absolue. Elle délibère sur : le budget annuel, le plan de développement, l'état d'exécution des activités du conseil, les questions d'intérêt local, notamment celles faisant l'objet de pétition, les cas de démission volontaire, l'opportunité des décisions du conseil relatives a la fixation de taxes, l'établissement des redevances, aux pénalités, aux contrats, aux demandes d'emprunt, à la création d'organismes autonomes.

Dans le cas de l'ASEC, par exemple, ses attributions sont de délibérer sur le budget annuel; le programme d'investissements publics locaux et les projets publics présentés par le Casec; l'état d'exécution des projets et des activités ainsi que les rapports d'activités et rapports financiers annuels du Casec ; les dons faits à la Section communale ; des questions d'intérêt local notamment celles faisant l'objet de pétitions adressées par les habitants de la Section communale soit directement soit à travers les associations; les cas de démission volontaire de membres du Casec et est consultée sur les choix de membres provisoires du Casec; le choix du secrétaire général du Case; les propositions du Casec relatives à l'établissement des redevances et pénalités, aux contrats, aux demandes d'emprunts, aux actions en justice, à la création d'organismes autonomes locaux, à la gestion du patrimoine de la Section communale; la décision de convoquer des consultations locales sur toute matière relevant de la compétence de la Section communale; le choix des membres de l'Asec à déléguer au Conseil de développement de la Section communale ; le choix de la personne à envoyer à l'Assemblée municipale.

Les attributions de l'AM sont les suivantes: ratifier le plan de développement de la commune; adopter le d'investissements publics pluriannuel; adopter le budget; approuver les plans d'aménagement du territoire communal; fixer les modalités de gestion des biens communaux ; statuer sur l'acceptation par le Conseil municipal des dons faits à la Commune; proposer au Conseil municipal des sources nouvelles de revenus ; autoriser la participation de la Commune dans les sociétés anonymes mixtes et les créations de sociétés communales; recevoir et sanctionner le rapport semestriel et annuel de gestion du Conseil municipal et veiller à sa publication dans la quinzaine après la fin de la session ; recevoir du Conseil municipal le rapport annuel sur l'état de la Commune; créer des Commissions d'enquêtes et de suivi sur les questions d'intérêt communal ; faire des recommandations sur le cadre de fonctionnement de la police administrative municipale et s'assurer de son bon fonctionnement; approuver les contrats passés avec d'autres communes pour la réalisation et l'exploitation en commun des ouvrages d'intérêt intercommunal ; approuver la liste des jurés ; sanctionner et ratifier le plan de réforme foncière déterminant les zones résidentielles, industrielles, agricoles et commerciales; s'assurer de la légalité des ententes, accords, contrats, prêts du Conseil avec une institution privée ou toute entité privée, publique, gouvernementale ou parapublique ; proposer la liste des juges de Paix à nommer par l'Exécutif ; accomplir toutes autres attributions qui ne sont pas contraires à la loi et incompatibles à ses attributions.

L'Assemblée départementale délibère et prend des résolutions sur les questions généralement quelconques se rapportant aux intérêts du Département. De manière particulière: elle ratifie le plan de développement du Département, adopte le budget annuel du Département; approuve les plans d'aménagement du territoire départemental; elle choisit les personnalités à proposer pour être nommées au Conseil électoral permanent ; elle choisit le représentant du Département au Conseil interdépartemental ; fixe les modalités de gestion des biens départementaux et leur affectation; statue sur l'acceptation par le Conseil départemental des dons faits au département; elle reçoit et sanctionne le rapport semestriel et annuel de gestion du Conseil départemental et veille à sa publication; délibère sur toute autre question relevant de la compétence du Département, telle que stipulée dans la législation définissant le cadre de la décentralisation; s'assure de la légalité des ententes,

accords, contrats, prêts du Conseil avec une institution privée ou toute entité privée, publique, gouvernementale ou parapublique. Les résolutions relatives au vote du budget, aux contrats, ententes et accords passés avec des sociétés pour l'exécution des travaux publics et au rapport de gestion du Conseil départemental sont approuvées à la majorité des deux tiers du quorum. Dans le cas contraire, le vote se fait à la majorité absolue des voix. (Art. 27.2 ; 32 et 43 du Décret sur le Département).

Les délibérations des Assemblées sont de deux ordres: des résolutions contraignantes et des recommandations dont l'exécution est facultative. (Art. 33; 33.1 et 39 du décret cadre). Celles de l'AM sont soit des résolutions contraignantes pour le Conseil Municipal ou de simples recommandations (Art. 16.2 ; 20 ; 21 et 39). L'AM ne peut siéger ni prendre des décisions qu'en présence de la majorité absolue de ces membres. Le Conseil a 8 jours pour formuler ses objections au bureau de l'Assemblée et le vote de celle-ci, pour passer outre à ces objections, se fait à la majorité des deux tiers des voix. (Art. 33.1 ; 36-39 du Décret sur la Section ; Art. 16.2 ; 20-21 du Décret sur la Commune ; Art. 31 et 31.1 du Décret sur le Département).

Tout membre qui, sans motif valable, s'absente à deux séances consécutives de l'Assemblée dont la tenue lui aura été notifiée ou à trois séances au cours d'une même année civile est considéré comme démissionnaire. La démission sera prononcée par l'Assemblée départementale sous forme de résolution prise à la majorité absolue des membres présents et sera transmise au délégué départemental à travers le Conseil départemental. Cette mesure n'est susceptible d'aucun recours, sauf par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (art 13 du Décret sur le Département).

Les députés et sénateurs du Département, un représentant de chaque association socioprofessionnelle ou syndicale d'envergure départementale dûment enregistrée au bureau du Conseil départemental et le délégué départemental peuvent de plein droit assister aux séances de l'Assemblée départementale et participer aux débats avec voix consultative. (Art. 38) (Rien de semblable prévue pour les sessions des ASEC)

La demande de présentation d'une personne physique ou morale devant les Assemblées se fait par lettre envoyée à l'intéressé, au moins une semaine avant la date fixée. Cette démarche ne peut avoir aucun effet contraignant dans le cas de non-comparution à la première convocation. Si l'Assemblée juge la question assez importante pour faire une seconde convocation, la personne convoquée est obligée de se présenter, à moins que ce soit pour des raisons de force majeure dûment notifiées à l'Assemblée. En cas de refus systématique, le Bureau de l'Assemblée portera la question par-devant la CSCCA afin qu'un ordre contraignant soit signifié à la personne (art 30 du Décret sur la Commune et art 41 du Décret sur le Département).

Les Conseils :

Les Conseils sont l'organe exécutif des collectivités territoriales. Selon le Décret Cadre, les Conseils administrent le patrimoine et les ressources des Collectivités territoriales 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 adjoint et second adjoint. Ils organisent leur administration conformément aux compétences qui lui sont dévolues, à travers des services administratifs et techniques et d'autre part de services publics assurant la fourniture de biens et services à la population. (Art. 38-39 et 42; art. 48-49 du décret sur la section communale ; art. 54 du décret sur la commune ; art.87 du décret sur le département).

Les membres des Conseils reçoivent une indemnité mensuelle calculée en fonction d'une échelle tenant compte du niveau et de la classe des Collectivités territoriales ainsi que d'un montant de base. Le fonctionnement des services administratifs et techniques est financé par les recettes ordinaires propres de la collectivité territoriale et par les transferts de l'État et celui des services publics industriels et commerciaux est assuré par des fonds propres résultant de recettes d'exploitation. Leur création et organisation sont déterminées par arrêté du Conseil.

Le Conseil municipal se réunit une fois par semaine, tout comme le CASEC, il se réunit une fois par semaine en session ordinaire et en session extraordinaire sur convocation du coordonnateur ou sur l'initiative des deux autres membres. Le CD se réunit une fois par mois en session ordinaire pour partager les informations et prendre des décisions et en session extraordinaire sur convocation du président ou sur l'initiative des deux autres membres.

Les attributions du Conseil municipal sont les suivantes: 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, échange, acquisition de biens de la collectivité territoriale approuvés par l'assemblée; enregistrer et contrôler le fonctionnement légal et régulier des associations et des ONG intervenant sur son territoire; organiser ou contrôler la perception des recettes; rechercher des sources nouvelles de revenus; contracter des emprunts avec l'approbation de l'assemblée; réaliser tous travaux et activités correspondant à ses compétences. Les membres du Conseil se partagent les responsabilités d'exécution et de supervision des différentes missions de la collectivité, mais ils sont solidairement responsables.

De manière particulière les attributions du Conseil sont (Art. 64): d'exécuter les résolutions et recommandations de l'Assemblée municipale ; de soumettre pour approbation de

l'Assemblée municipale le Plan de développement de la Commune préparé par le Conseil de développement communal; de préparer et soumettre à l'Assemblée le programme ou le plan d'investissement communal, ainsi que le projet de budget annuel de la Commune; préparer et soumettre à l'Assemblée les projets publics communaux ; veiller à la bonne marche de l'Administration de la Commune ; gérer les revenus, ordonnancer les dépenses et contrôler la comptabilité; nommer et révoquer selon les normes de la fonction publique territoriale les agents municipaux; conclure des marchés, des baux, des adjudications de travaux, en exécution des arrêtés du Conseil et conformément aux résolutions de l'Assemblée et les communiquer aux autorités compétentes; enregistrer les associations et les organisations non gouvernementales (ONG) qui ont fait la demande selon les normes de la loi sur les associations; passer des conventions d'ouvrages ou d'actions d'intérêt communales à vocation économique, social, culturelle et les soumettre à l'approbation de l'Assemblée municipale ; assurer l'entretien, le développement et la protection des forêts communales et leur exploitation dans les conditions définies par l'Assemblée municipale et par la loi; prendre des mesures conservatoires de nature à sauvegarder et à protéger le patrimoine communal; veiller à la conservation des archives communales; contrôle l'administration des bibliothèques, musées, écoles et autres services communaux; exercer le contrôle de la perception des recettes de la Commune; organiser la Police administrative municipale; contracter des emprunts, passer des actes de ventes, signe des contrats, faire des acquisitions pour et au nom de la Commune ; pourvoir à l'inhumation des indigents; présenter à l'Assemblée le rapport sur l'État financier de la Commune et sur le fonctionnement des institutions publiques communales; préparer et présenter à l'Assemblée, les plans d'aménagement de la Commune; créer et décerner des ordres et mérites; veiller à l'application des lois, des décrets, des arrêtés, promulgués par le pouvoir central et qui concernent la Commune; faire tout ce qui est permis par la législation en vigueur pour une bonne administration et une bonne gestion de la commune.

Le Casec a pour attributions: (Art. 53) animer les processus participatifs de planification stratégique du développement dans la Section communale soumettre à l'approbation de l'Assec le Plan de développement de la Section communale préparé par le Conseil de développement de la Section communale ; soumettre à l'Assec le Plan d'Investissement Local de la Section communale; réparer et exécuter le budget de la Section communale après son adoption par l'Assemblée de Section communale Préparer et soumettre à l'approbation de l'Assemblée les projets publics de la Section communale ; procéder à l'inventaire des biens meubles et immeubles composant le patrimoine de La Section communale; administrer le patrimoine de la Section communale, gérer ou veiller à la bonne gestion des infrastructures et des services de la compétence de la Section communale ; passer, conformément à la loi, des actes de vente, d'échange, d'acquisition de biens de la Section communale approuvés par l'Assemblée de la Section communale; contrôler le fonctionnement légal et régulier des associations et des ONG intervenant dans la Section communale; organiser ou contrôler la perception des recettes de la Section communale; rechercher des sources nouvelles de revenus pour la Section communale; encourager et aider l'entrepreneuriat privé et communautaire; préparer la liste des jurés et celle des citoyens appelés à accomplir leurs services civiques; veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité ; délivrer les certificats requis par la loi ; participer à toute campagne nationale d'intérêt public dans les limites de la Section communale; veiller à

l'application des lois, des décrets, des arrêtés, promulgués par le pouvoir central et qui concernent la Section communale; prendre toute mesure d'urgence dans les cas de désastres, en attendant l'intervention des pouvoirs régionaux ou du pouvoir central.

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. En cas d'égalité de voix, celle du Coordonnateur, Maire ou président prédomine. (Art.56 -59 de la Section ; Art. 69,70 de la Commune ; Art 93- 95 du Département). Toute décision prise en dehors de ce cadre est déclarée nulle et de nul effet par la CSCCA saisie par n'importe quelle institution, instance ou personne morale. (Art. 62 du décret sur la section communale ; art. 74 du décret sur la commune ; art.98 du décret sur le département). Au cas où le début d'exécution d'une décision illégale aurait impliqué des dépenses pour la collectivité, le Conseil devra intégralement les rembourser. (Art. 70 du Décret sur la Commune et 94 du Décret sur le Département

Le Conseil Départemental ne peut être dissous qu'en cas d'incurie, de malversation ou d'administration frauduleuse légalement constatée par la CSCCA. La mesure de dissolution est prononcée par le pouvoir Exécutif qui nomme un conseil provisoire et saisit le CEP en vue de l'élection d'un nouveau conseil pour le temps à courir, dans les soixante jours. (Art. 87 et 88)

Le Conseil interdépartemental (CID) est l'organe de représentation des intérêts des départements, servant 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. Ce Secrétariat est formé d'un président, d'un Secrétaire et d'un conseiller. Les détails du fonctionnement du CID sont déterminés par la loi et les règlements intérieurs (art 54-57 du Décret Cadre).

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 de 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. De manière particulière, chaque membre s'acquitte en ce qui concerne son département, des fonctions suivantes: préparer les dossiers de présentation et de négociation du budget départemental; négocier avec l'Exécutif des allocations de revenus publics et de ressources nationales à attribuer au département; déterminer la grille de salaire des membres des Conseils ainsi que les défraiements à accorder aux membres des assemblées; de présenter

les Collectivités territoriales de son département dans le processus de préparation des projets de lois portant sur les finances locale ; assurer la représentation des Collectivités territoriales aux instances nationales de pilotage, de suivi et d'évaluation des politiques publiques transversales et sectorielles ; et finalement, faire rapport régulièrement à l'assemblée départementale et répondre à ses convocations.

Soulignons ici que parmi les dispositions des Décrets en ce qui concerne l'une des sources les plus fréquentes de conflits au niveau des organes des collectivités territoriale, sont celles relatives aux **modalités de composition des Conseils et a la responsabilité collective de leurs membres**. Les Décrets prévoient ainsi d'une part (Décret Cadre, art 39) que les membres des Conseils sont élus de manière indépendante, accédant aux postes de président, premier adjoint et second adjoint du conseil sur la base de la hauteur du suffrage obtenu; d'autre part, les décisions du conseil se prennent a la majorité absolue des membres -y compris celles relatives a l'exécution du budget et a la nomination des employés- et en cas d'égalité de voix, celle du président du Conseil prédomine (art 45 du Décret Cadre , article 74 du Décret sur la Commune et art 98 du Décret sur le Département). Toute décision prise de manière unilatérale pourra ainsi être déclarée nulle et de non –effet par le vice-délégué (art 62 du Décret sur la Section) ou par la CSCCA (art 74 du Décret sur la Commune et art 98 du Décret sur le Département), régulièrement saisi par un autre membre du Conseil. Une mesure conservatoire est même prévue, puisqu'au cas où le début d'une d'exécution d'une décision unilatérale aurait impliquée des dépenses pour la collectivité territoriale, le membre fautif devra les rembourser.

Finalement, les membres des Conseils se partagent les responsabilités d'exécution et de la supervision des différentes missions de la CT, 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 CT (art43 du Décret Cadre). Les Décrets croient bon d'ajouter que *« dans ce sens, ils ont le devoir de s'entraider et de se suppléer mutuellement, toutes fois que les circonstances l'exigent »*. L'article 63 du Décret sur la Section, ainsi que l'art 99 du Décret sur le Département, stipulent qu'a 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, pouvant cependant faire formellement consigner toutes les réserves jugées nécessaire dans le procès-verbal.

Les Instances participatives de développement :

Selon l'art 84 du Décret cadre, les Conseils des Collectivités Territoriales mettront en place des instances non partisans de concertation regroupant 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, des cadres de l'administration déconcentrée, des représentants d'organismes de développement nationaux ou étrangers intervenant dans la collectivité.

La loi détermine le mode d'organisation et de fonctionnement des Conseils de Développement, sauf au niveau Départemental, ou un arrêté d'application de l'Exécutif devra le faire (art 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 (art 74-91 du Décret sur la Section, art 88-112 du Décret sur la Commune). Sont également spécifiés 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 voulant 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'Etat, les dispositions normatives en vigueur par rapport aux dossiers envisagés, ainsi que leurs projets. (Art 108-112 du Décret sur la Commune)

L'art. 73 du Décret sur la Section et 88 du Décret sur la Commune spécifient que les frais de fonctionnement du CDSC émarginent au budget de la Section Communale et sont alimentés par le Fonds d'appui à la gouvernance locale (FAGL), dont la création et le mode de mobilisation de ressources financières est assuré par ailleurs (art 138 et 150 du Décret Cadre). Signalons que les Décrets prévoient que les conseils de développement seront appuyés au niveau de la Commune et de chaque Section Communale par un Agent Exécutif - recruté par les Comités Exécutifs – et dont la rémunération devra être assurée par les collectivités (art 88 du Décret sur la section et art 103 du Décret sur la Commune). Finalement, les membres des conseils de développement ne reçoivent pas de salaires mais des jetons de participation aux réunions et aux activités des comités et des commissions techniques. Ces défraiements émarginent au budget de la Collectivité Territoriale et sont alimentés par des transferts provenant du FAGL (art 112 du Décret sur la Commune)

Des élections indirectes aux Collectivités territoriales :

Il faut tout d'abord souligner qu'en ce qui a trait aux modes de composition des Assemblées, elles sont tout particulièrement précisées dans les articles 29 à 31 du Décret Cadre, ainsi qu'aux articles 17, 18, 22 et 28.1 du Décret sur la Section Communale, et finalement dans les articles 9 et 10 du Décret sur la Commune. Ces 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*** ».

Cependant, les Décrets prévoient une situation transitoire par rapport aux élections ayant déjà eu lieu au pays. Des dispositions comme celle qui précède ne s'appliqueraient donc pas avant quatre ans. Le problème qui se pose donc maintenant concerne les élections

indirectes devant conduire à la finalisation du processus de mise en place des divers organes prévus par la Constitution de 1987. Le Décret sur la Section Communale prévoit en son article 99, la mise en place des organes des sections dès la publication des résultats du scrutin des élections organisées par le Conseil Electoral Provisoire.

Les dispositions transitoires du Décret sur la Commune (art 229 à 237) disposent pour leur part qu'en attendant la réalisation de nouvelles élections -qui devront être réalisées en tenant compte d'un nouveau découpage territorial définissant clairement les sections communales au sein des zones urbaines- les délégués et déléguées de Ville élus afin de représenter les régions urbaines des villes, se réuniront en **Assemblée de Ville**, qui aura les mêmes attributions, pouvoirs et obligations qu'une Assemblée de Section communale, avec la formation d'un Bureau composé de trois membres élus pour 1 an renouvelable. Dans les 90 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.

Le Décret sur la Commune en son article 78 et celui sur le sur le Département aux articles 50-51 spécifient les conditions selon lesquelles quelqu'un peut être élu membre de **l'Assemblée municipale** et membre du **Conseil départemental**. Les conditions d'éligibilité pour être membre du **Conseil interdépartemental** sont essentiellement les mêmes que pour le CD, sauf quelques différences prévues aux articles 68 et 69 du décret sur le Département. Signalons que les Décrets prévoient de manière détaillée les procédures de vote devant être suivies au niveau interne des assemblées, que ce soit pour la désignation des délégués au Bureau de l'ASEC, à l'AM, à l'AD, au CD, ou au CID. Il faut également souligner qu'il en est de même pour le processus d'examen des candidatures aux fonctions de juges de paix, juges de cour d'appel ou membre du Conseil Electoral Permanent.

Appréciation et critiques de l'approche des Décrets

Les Organes des Collectivités Territoriales :

De la Participation :

La PAPDA critique le fait que les membres du CID recevraient un salaire équivalent à celui d'un Secrétaire car ce salaire aurait tendance à les transformer en fonctionnaires et à les couper de leurs Assemblées Départementales d'origine, avec lesquelles ils sont sensé maintenir des contacts étroits afin d'être en mesure de les représenter de manière adéquate.

La PAPDA reproche lorsque l'article 37 du décret sur la Commune d'attribuer à l'Assemblée Municipale l'obligation de «créer des commissions d'enquête et de suivi», ce qui implique une permanence et change de fait la logique participative de l'Assemblée.

A un autre niveau, le Décret sur la Section Communale dit par exemple que «l'ASEC est un organe de participation de la société civile locale, de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux Sections communales ». Pour la PAPDA, ne tenir compte ainsi que des «organisations de la société civile» met effectivement de côté les individus qui ne sont pas membres d'associations locales, ce qui est profondément injuste, car eux aussi ont le droit de participer aux affaires locales.

Nous donnerons également raison à la PAPDA en ce qui a trait à la nécessité de renforcer, dans ces Décrets, la nature et les mécanismes de participation relatifs aux Assemblées en particulier, mais également dans le cas des organes des Collectivités Territoriale élus indirectement. Ainsi, il faudrait spécifier clairement que les membres des Assemblées ont la responsabilité légale d'organiser des réunions avec la population à intervalles réguliers, de manière à ses plaintes et recommandations en vue de leur soumission lors des débats de l'Assemblée réunie, et éventuellement afin d'être transmises au Conseil. Cependant, vu la nature même des Assemblées, **instances délibératives** et donc non-permanentes, comme le souligne effectivement la PAPDA, il faut donc également songer à les doter d'un Secrétariat permanent, ou de véritables Services Techniques et Administratifs dans le cas des Conseils Départementaux et Interdépartementaux par exemple, ce que fait fort heureusement les Décrets.

Les observations de la PAPDA sur le risque de voir les membres du CID « devenir des fonctionnaires » coupés de leurs mandants, les Assemblées départementales, est effectivement réel. Le problème, selon nous, ne réside cependant pas dans leur niveau de rémunération, au contraire, mais bien plutôt en s'assurant qu'effectivement les membres du CID aient des obligations légales de rendre régulièrement compte de leur travail de représentation: à ce niveau, il serait effectivement approprié de renforcer les Décrets.

Du Rôle des instances :

Selon la PAPDA, les Décrets contiennent de nombreuses dispositions qui entraînent une confusion quant au rôle des organes des Collectivités, même si ces textes soulignent que ceux-ci sont dirigées d'une part par des Conseils, un organe exécutif qui administre et d'autre part par des Assemblées, un organe délibérant et de contrôle, d'essence participative. Cependant selon la PAPDA, cette distinction fondamentale entre les attributions des deux organes est souvent oubliée en cours de route, comme dans l'article 6 du Décret sur la Section, qui dit que celle-ci «est administrée par un organe exécutif: le Casec et par un organe délibérant: l'Asec». Ailleurs, lorsque l'article 37 sur les attributions de l'Assemblée Municipale dit que celle-ci doit «proposer au Conseil municipal des sources nouvelles de revenus», la PAPDA estime que «ce devrait être à l'instance de gestion de faire ce type de propositions», car l'Assemblée ne devrait pas poser d'actes de gestion si elle veut être efficace au niveau du contrôle. L'article 39 du Décret sur la Section Communale, dit que «selon le cas, l'Asec met en application ses décisions soit par un arrêté, soit par un avis» ; l'article 29 prévoit également que les membres de l'ASEC devront élire un Bureau en leur sein, qui aura « pour fonction de diriger les séances de l'Assemblée et de veiller au suivi de ses décisions » : la PAPDA trouve pareilles ces formulations malheureuses, car laissant supposer que d'une part cette instance fonctionne de

manière permanente (avec un Bureau chargé de «veiller au suivi de ses décisions») et d'autre part qu'elle a des attributions de nature exécutive (la capacité de prendre un arrêté).

A un niveau qu'elle considère fondamental, la PAPDA questionne la notion couramment utilisée de « parlement local », préférant plutôt celle « d'instance de participation », en ce qui concerne le rôle des Assemblées. Ainsi, l'article 37 du Décret sur la Commune indique que « l'Assemblée Municipale doit fixer les modalités de gestion des biens communaux et leur affectation » : selon la PAPDA, *«les membres du Conseil Municipal... administrent des biens et services communs aux citoyens de la Commune (et ces derniers) les alimentent en idées ou veillent à ce qu'ils administrent bien... (mais) le statut des biens, le niveau de service à offrir au niveau de la Commune sont traités au niveau du Législatif»*.

Nous acceptons ces observations générales et retiendrons ainsi de la PAPDA, d'abord et surtout, l'importance de distinguer clairement les fonctions d'administration et d'exécution, qui reviennent aux Conseils, de celles de délibération et de contrôle, qui reviennent aux Assemblées. Tout un ensemble de déviations sémantiques peuvent effectivement être relevées à ce niveau dans chacun des Décrets analysés, et ils devront être révisés en ce sens.

Des modalités de composition des organes :

En ce qui a trait aux modalités de composition des Cases, les Décrets prévoient que les membres seront élus de manière indépendante et accèdent à l'un des postes prévus à hauteur des suffrages obtenus. Les membres des ASECs sont élus pour leur part au suffrage universel direct au niveau de chaque habitation ou quartier, sur des listes de candidats proposées par les associations enregistrées à la mairie de la commune. La PAPDA constate donc il n'y aura donc plus de «cartels», et elle estime que ceci risque d'entraîner *«un fort potentiel de conflits entre gens d'option politique différente : cela ne constitue pas une garantie pour une bonne gouvernance»*.

De nombreuses opinions auront par ailleurs appuyé la position exprimée par Me Edgar Leblanc Fils^{vi}, qui aura souligné que la Constitution établit en son article 31.1 que *«les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage... et la loi détermine leurs conditions de reconnaissance et de fonctionnement, les avantages et privilèges qui leur sont réservés»*, tandis que le Décret de Juillet 1986 portant organisation et fonctionnement des partis politiques stipule dans son article 22 que *«tout parti politique légalement reconnu jouit de tous les avantages et privilèges accordés par la loi. Il a le droit de présenter des candidats aux fonctions électives qui sont officiellement déclarées vacantes, conformément aux prescriptions de la loi»*. En écartant ainsi la possibilité pour les partis politiques de présenter des candidats aux Assemblées de Section et de Commune, les Décrets les écartent ainsi également de manière implicite des possibilités de représentation directe au niveau des Conseils et Assemblées Départementaux, du Conseil Interdépartemental (et nous ajouterions: du processus de désignation des membres du

Conseil Electoral Provisoire). Ces dispositions empêcheraient également les citoyens non-affiliés de présenter leur candidature à ces postes électifs, à titre d'indépendants.

Une position différente est défendue par exemple par la CNRA, qui privilégie un système par lequel *«les élections pour la formation des CASEC et des Conseils Municipaux sont ouvertes à tout citoyen, membre de parti ou non, remplissant les conditions d'éligibilité prévues ; tandis que les élections pour les ASEC sont ouvertes à tout citoyen représentant de groupes constitutifs de la société civile localisés dans les sections communales concernées»*. L'objet d'une telle formule étant d'assurer que la logique de parti et la logique citoyenne pourront toutes deux jouer pleinement, sans se gêner mutuellement et d'offrir un cadre pour le renforcement et l'épanouissement du mouvement démocratique et du mouvement associatif au pays. Associer la société civile au processus décisionnel devrait ainsi garantir une plus grande participation et donc *«assurer une valorisation continue du capital social accumulé au fil des décennies»*. Charles Cadet écrivait ainsi ^{vii}: *« au lieu de faire des ASEC un enjeu politique, il faut de préférence capitaliser sur cette expérience historique des groupes de base. De cette façon, la logique des partis politiques primera au niveau de l'organe exécutif tandis que la logique citoyenne, plurielle et non partisane pourra jouer au niveau de l'Assemblée de Section Communale »*.

Ces remarques divergentes devront être tranchées, particulièrement dans la perspective de la révision des Décrets avant les prochaines élections directes. Nous aurions tendance à donner poids à l'argumentation développée par Me Leblanc et divers spécialistes et représentants des partis politiques, tout en ajoutant qu'il faudrait également protéger les droits politiques des simples citoyens, non affiliés aux partis ou aux associations locales, de présenter leur candidature à titre d'indépendants.

En ce qui concerne l'élimination des cartels- revendication de longue date de nombreux secteurs et spécialistes, particulièrement en ce qui concerne les ASECs-, nous ne pouvons accepter les objections de la PAPDA car effectivement, il est un fait reconnu que les conflits au sein même des cartels ont été légion. Les dispositions des Décrets relatives aux modalités de prise de décision ont le grand mérite d'éclaircir les rapports et responsabilités des membres l'un face à l'autre, et contribueront à éviter –ou réduire- les conflits au sein des Casescs et Conseils Municipaux. Diverses dispositions additionnelles renforcent cette cohésion au sein des équipes dirigeantes, mettant en cause leur responsabilité tant individuelle que collective: ainsi, au cas où l'exécution d'une décision prise unilatéralement par l'un des membres aurait impliqué des dépenses pour une collectivité territoriale, le membre fautif devra les rembourser; ou encore, l'obligation faite à tous les membres de signer les actes et procès-verbaux, quitte à ce que les membres ayant une opinion minoritaire fassent consigner leurs réserves. 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, comme le réclame par ailleurs la PAPDA.

Le problème des Elections indirectes :

Comme chacun le sait, les derniers mois auront vu la fin du mandat qui avait été confié au Conseil Electoral Provisoire nommé par le Gouvernement de Transition, puis la désignation de nouveaux membres par le Président de la République. Leur mandat serait d'abord d'organiser les prochaines Sénatoriales, en attendant que soit conclu les réflexions en cours sur le cadre normatif prévu dans les Décrets adoptés par le Gouvernement de Transition, et devant guider le processus des élections indirectes au sein des collectivités territoriales

Le projet de loi élaboré par l'ancien Conseil Electoral Provisoire tenait compte, tant dans ses considérants, que dans les prescriptions relatives à l'organisation des élections indirectes, des Décrets de février 2006 élaborés par le gouvernement de transition relativement aux collectivités territoriales. Le Conseil Electoral Provisoire installé en décembre dernier a révisé ce document, et soumis au Parlement en janvier 2008 un nouvel Avant Projet de Loi Electorale, où les instances appropriées l'auraient étudié et soumis des commentaires avant de le retourner au CEP. Celui-ci serait donc apparemment sur le point de soumettre à l'Exécutif la version finale de ce projet de Loi, en vue de sa soumission officielle au Parlement. Des déclarations officieuses feraient état du fait que le CEP serait en mesure d'organiser les élections dans les 90 jours suivant la ratification de la nouvelle Loi Electorale.

Cet avant-projet de loi comprend les sections habituelles sur les services administratifs et techniques internes au CEP, la gestion du registre électoral, etc., ainsi que des sections sur les conditions et modalités d'élection à la fonction Présidentielle, au Sénat, à la Chambre des Députés, au Conseil Municipale, au CASEC, aux assemblées de sections communales et aux délégués de Ville. Il comprend également la liste des circonscriptions électorales à l'échelle nationale, les dispositions relatives au financement des campagnes politiques, au dépouillement du scrutin, au contentieux, etc. Dans le cadre de ce travail, nous nous intéressons évidemment aux conditions d'éligibilité et aux modalités de mise en œuvre du processus électoral indirect en vue de la désignation des représentants aux fonctions de membres des Assemblées Municipales, des Conseils et Assemblées Départementaux, et du Conseil Interdépartemental. N'ayant point en main de version définitive de ce document, les observations et commentaires qui suivent sont donc émis sous toutes réserves ; ainsi, selon le texte consulté :

- L'Assemblée Municipale serait formée d'au moins un représentant de chacune des sections communales et des délégués de ville. Le nombre des représentants des sections communales est déterminé proportionnellement à la densité démographique de la section par rapport à la population totale de la commune. Le CEP publie le nombre de membres retenus pour chaque section communale. Une semaine avant les élections, le BEC *appelle les organisations de la section communale* à proposer des candidats au poste de délégué à l'Assemblée Municipale. Le BEC convoque les ASECs en vue de les constituer en assemblées électorales, et pour élire à la majorité absolue, les représentants de la Section communale à l'Assemblée Municipale. Suivant la procédure du vote établie, l'élu ou les élus sont les candidats ayant obtenus le plus grand nombre de votes, jusqu'à l'épuisement des postes à pourvoir.

- L'Assemblée Départementale est formée d'un représentant de chaque Assemblée Municipale. L'élection a lieu à la première session de l'Assemblée Municipale, au scrutin secret, à la diligence du BED, suivant les mêmes procédures électorales établies. Pour sa part, le Conseil Départemental est formé de 3 membres élus pour 4 ans par l'Assemblée Départementale. L'élection a lieu à la première session de l'Assemblée Départementale, au scrutin secret, à la diligence du BED. Une fois le Bureau électoral établi, les inscriptions sont ouvertes et les membres intéressés présentent leur candidature pour les postes à pourvoir.
- Le Conseil Interdépartemental est formé d'un représentant de chaque Département, désigné par l'Assemblée Départementale. L'élection a lieu à la première session de l'Assemblée Départementale, au scrutin secret, à la diligence du BED.

Ce texte fait non pas référence aux Décrets de février 2006, mais à la « Loi relative à l'organisation et au fonctionnement de la Section Communale » de 1996. Il serait donc logique de présumer qu'il est fondé sur une présomption de l'abrogation formelle des Décrets de 2006 par le Parlement avant la tenue des prochaines compétitions électorales. Il est néanmoins curieux de noter que cet avant-projet retient une formule inspirée d'une adaptation boiteuse des Décrets en ce qui concerne les Élections aux Assemblées Municipales, puisque d'une part les Délégués de Ville ne sont point invités à former une Assemblée de Ville et élire leur Conseil de Ville (tel que prévu dans les Décrets) ; mais d'autre part, les ASECS et Délégués de Ville (élus par cartel lors des élections de 2006, on se le rappellera) sont invités à se prononcer sur une liste de candidats soumis par les associations des locales. Il n'est pas précisé dans le texte si les membres élus des ASECS ou Délégués de Ville pourront ou pas également présenter leur candidature à l'Assemblée Municipale. Nulle mention n'est faite non plus de candidats à l'AM pouvant être proposés directement par les partis politiques

En mettant de côté les dispositions des Décrets relatives à la mise sur pied de Conseils et assemblées de ville, le nouveau CEP rejette également implicitement la notion d'une Commune composée entièrement de sections communales. Il consacre à nouveau les inégalités entre habitants de sections communales et les zones urbaines des villes ; il renforce les perceptions de certains habitants des zones urbaines qu'ils ne sont pas représentés de manière équitable au sein des organes des Collectivités ; et il contribue finalement peut être ainsi à la mise sur pied, encore une fois, d'une Assemblée Municipale boiteuse, composée de représentants élus indirectement et d'autres bénéficiant d'un mandat direct (les délégués de ville).

Les Instances Participatives de Développement

La PAPDA a questionné la création de ces instances ainsi que, de manière plus générale, les mécanismes participatifs prévus dans ces décrets, notamment au chapitre de certaines des attributions allouées aux organes des Collectivités Territoriales.

Au niveau des attributions des Conseils de Développement, l'on peut effectivement relever que les Décrets avancent dans certains articles que ces instances sont des structures participatives de *prises de décision*, de planification, d'exécution et de suivi des actions locales de développement, et qu'elles « *adoptent* » le plan de développement de leur CT respectives (art 86 du Décret sur la Section Communal). Il serait sans doute judicieux de remplacer ici le terme « adoptent » par une phrase plus nuancée, telle: « collaborent à l'élaboration du plan de développement ».

D'autre part, les ASEC et l'AM ont comme attributions (art 28 du Décret sur la Section et article 36-37 du Décret sur la Commune) de délibérer et formellement **ratifier**, ou prendre des résolutions à effet contraignantes pour leurs Conseils respectifs, en ce qui a trait entre autres, aux « programmes d'investissements publics locaux », « projets publics », « plans de développement *préparés par leurs Conseils* », « plans d'aménagement du territoire, d'embellissement des villes et des zones rurales », « participation de la CT dans les sociétés anonymes mixtes et les créations de sociétés communales », etc. De leur côté, les Conseils ont entre autres attributions (art 53 du Décret sur la Section et art 63-64 du Décret sur la Commune), celles évidentes « d'animer les processus participatifs de planification stratégique du développement » ; mais également celles de « soumettre pour approbation à leurs Assemblées respectives les plans de développement élaborés par leurs soins » ainsi que de celles de préparer et soumettre les plans d'aménagement et le programme ou plan d'investissement local.

Il est vrai que le Décret sur la Section précise que le CASEC n'est pas « *lié par les décisions du CDSC pour ce qui concerne ses prérogatives légales* » (art 91), tout comme le Maire (art 108 du Décret sur la Commune). Cependant, il ne serait pas inutile de préciser davantage les mandats précis des conseils de développement par rapport aux attributions exclusives des Conseils et Assemblées des CT en ce qui a trait au processus décisionnel relatif à l'élaboration et à l'adoption des plans de développement et des programmes locaux d'investissements. En tant qu'instances de consultation et de coordination, s'il est clair que les recommandations des CDSC et CDC n'engagent pas les pouvoirs publics, leur existence serait sans doute moins contestée et sur le terrain, les rapports deviendraient peut être plus clairs : les organes des CT seraient ainsi vivement « encouragés » à tenir compte des travaux des conseils de développement, mais seraient libres d'adopter des plans et programmes d'investissement publics officiels. Par ailleurs, le statut de ces conseils de développement pourrait être clarifié, afin de les confirmer en tant qu'organes déconcentrés des collectivités.

Pour leur part, les organismes communautaires et de coopération seraient sans doute avisés de tenir compte des orientations retenues par les autorités locales dans la programmation de leurs propres activités, mais demeurerait libres d'investir leurs

propres fonds dans les secteurs correspondant à leurs intérêts et à leurs missions particulières. Tout en souhaitant une harmonisation des points de vues entre les secteurs privé et public au niveau local, et en louangeant certaines des dispositions des Décrets, dont notamment celles prévoient que *«les entrepreneurs...qui veulent bénéficier des conditions incitatives envisagées par le Conseil Communal... pour favoriser les investissements privés dans un domaine donné, doivent présenter leur projet au CDC et le soumettre à son approbation»* (art 111 du Décret sur la Commune), il est permis d'envisager des divergences parfois profondes. Les Décrets devraient en conséquence tenir compte de ces réalités et être révisés en ce sens, en modulant davantage les rapports entre ces instances participatives et les autorités élues des Collectivités Territoriales.

Par ailleurs, la PAPDA juge 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: Elle souligne son désaccord profond avec l'idée d'un processus de planification du développement à partir de la Section Communale - rappelant que la Constitution attribue cette mission de planification au Département en collaboration avec l'Etat - et en appelle donc à un débat de fond sur cette question de la réalisation de plans de développement au niveau de toutes les Collectivités Territoriales.

André Lafontant Joseph aura tenté de répondre aux arguments avancés par la PAPDA contre l'élaboration de plans de développement au niveau local et de l'imbrication des plans de développement des différents niveaux de Collectivités les uns dans les autres et dans un plan national de développement en précisant :

*«l'approche prônée par le Décret est celle de la **planification stratégique participative**. Une telle approche exige de toute façon que l'on aille de bas en haut), c'est-à-dire de la Section communale au niveau national. Les étapes de la planification stratégiques qui sont (i) le diagnostic, (ii) la priorisation, (iii) l'identification des moyens, (iv) la préparation des projets et (v) la programmation concernent tous les niveaux de territoire et devraient même commencer au niveau des habitations. Les phases de priorisation et d'identification de moyens matériels, humains et financiers qui constituent des moments clés du processus d'élaboration du plan de développement tiennent compte des compétences des divers niveaux de Collectivités et du pouvoir central. Quand dans un diagnostic la population demande la construction de latrines ou la fourniture d'eau potable, il s'agit là de besoins à intégrer dans les plans de développement des Sections communales. Un lycée qui concerne un territoire en général plus grand que celui d'une section communale sera placé dans le plan de développement de la commune. Si par contre, le besoin est la construction d'hôpitaux ou de centrales hydroélectriques, on est en présence de services qui desservent des bassins de population plus proches de ceux du Département. Si enfin, il s'agit de routes interdépartementales, il s'agit de besoins à la charge du pouvoir central. **Il ne s'agit donc 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. Par contre il est en général intéressant de faire figurer***

les plans de développement des collectivités constitutives d'un niveau territorial pour donner une idée globale de l'effort de développement dans l'ensemble de ce territoire, mais la responsabilité de chaque entité dans la décision et dans l'exécution est différente».

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 développements et schémas de développements produits au niveau local devront se conformer aux normes, réglementations et lois en la matière.

Il nous semblerait judicieux d'analyser les modalités concrètes de mise en place et de fonctionnement des Conseils de Développement, tels que proposés par les Décrets. L'on peut ainsi s'interroger sur les modalités pratiques de réunir les organisations communautaires à travers les habitations des sections, en vue de la désignation de leurs représentants sectoriels à ces Conseils. Il faudrait également analyser avec soin les couts financiers de fonctionnement de ces instances, et leur impact sur le budget global des collectivités territoriales^{viii} : les Décrets proposent à cette fin la création d'un Fonds d'appui à la gouvernance locale (FAGL) alimenté par une « surtaxe » sur les projets locaux de développement, mais il n'est pas évident que ceci pourrait facilement être négocié par l'état haïtien avec les bailleurs de fonds internationaux, ni que ceci serait acceptée de bonne grâce par les organismes humanitaires non-gouvernementaux haïtiens et étrangers, intervenant avec leurs fonds propres.

Les experts consultés sur les problématiques suscitées se sont particulièrement intéressés au problème de la désignation des candidats aux organes des collectivités territoriales, tel que souligné dans la discussion sur les finalités générales de la décentralisation, sans arriver néanmoins à dégager un consensus clair à ce sujet. Si un large accord semble exister sur la nécessité de remettre en cause la notion même d'un conseil municipal (composé de trois membres), l'alternative d'un Maire oeuvrant avec une assemblée semblant de loin préférable, ceci relève cependant d'une révision constitutionnelle éventuelle. En attendant, le débat demeure malgré tout ouvert en ce qui concerne l'option de cartels de liste ou de candidature indépendante aux Conseils. Dans le cas des assemblées, si certains demeurent attachés aux cartels, de manière générale le débat s'est déplacé et tourne autour des modes de désignation de candidats indépendants, en vue de déterminer s'ils devraient être issus des partis politiques, ou de la société civile au niveau des regroupements d'habitations: 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, qu'aux candidats indépendants. Demeurerait le problème de la légitimité des associations de base au niveau local (reconnaissance légale, non-existence de statuts, membership informel, etc.)

Au niveau des élections indirectes, un second problème surgit, les choix étant de laisser les membres des ASEC choisir leurs représentants aux assemblées municipales uniquement à partir de candidats ne faisant pas partie de leur assemblée, ou d'avoir l'opportunité de soumettre eux aussi leur candidature, ainsi que la question connexe de

savoir si un membre d'une ASEC donnée, élu à l'assemblée municipale, perd ou pas son statut. La seule incompatibilité claire aux élections indirectes concernerait les membres des Casecs et des Conseils. Finalement, en ce qui concerne les délégués de ville, non seulement des candidatures indépendantes seraient-elles préférables à la formule des cartels, mais l'approche transitoire proposée par les décrets, à savoir la constitution d'une assemblée et d'un conseil de ville, semble préférable à les voir directement siéger dans l'immédiat au sein de l'assemblée municipale, afin de renforcer le plus possible la cohésion au sein de cet organe.

D'autre part, vu les enjeux politiques et sociaux d'importance qui résulteront de la mise sur pied de l'ensemble des organes des collectivités territoriales (notamment la désignation des candidats à la magistrature, et de ceux au Conseil Electoral Permanent), il semblerait opportun d'adopter toutes les mesures législatives que possible en vue d'encourager les membres de ces assemblées à faire preuve d'un esprit d'impartialité et de non-partisannerie au cours des élections indirectes ainsi que lors de leur sélection éventuelle des personnalités appelées à remplir pareilles fonctions, et d'établir d'autre part des critères les plus rigoureux que possible à cet effet. Dans ce sens, l'esprit des mesures proposées dans les Décrets, qui invitaient les candidats aux diverses élections indirectes précitée à se présenter devant l'assemblée électorale afin de présenter leurs «programmes», semble judicieuse.

Au terme des discussions qui précèdent, nous recommandons que: toute révision ou refonte des Décrets devrait :

- *éliminer toute confusion possible sur la nature des attributions et rôles alloués aux divers organes des Collectivités Territoriales, en confirmant les principes de la séparation des pouvoirs entre un organe exécutif et une assemblée délibérante et de contrôle d'essence participative*
- *préciser de manière détaillée les obligations légales des membres des ASECs, des Assemblées Municipales, des Assemblées départementales, et des membres du Conseil Interdépartemental, en vue de rendre compte de leur gestion à leurs mandants, sur une base régulière clairement établie. Des mécanismes aussi précis que possible de mise en œuvre devraient être identifiés et inclus dans ces provisions juridiques, afin d'assurer la transparence souhaitée et renforcer les structures participatives au sein des populations et à travers l'ensemble des Collectivités Territoriales.*
- *réviser le calendrier des sessions ordinaires des Assemblées des Collectivités Territoriales, tout en maintenant distinctes les années fiscales des Collectivités et de l'Etat, tel que prévu dans les Décrets.*
- *maintenir l'abolition des cartels pour les ASECs, CASECs et Conseils Municipaux.*

- *spécifier que tant les représentants des partis politiques, représentants des associations locales et citoyens indépendants sont invités à soumettre leurs candidatures aux postes électifs des Assemblées des Collectivités Territoriale ; ce principe devrait être reporté dans la futurs Loi Electorale*
- *identifier plus clairement les résultats attendus au terme des exercices de planification stratégique participative réalisés dans les Collectivités territoriales, notamment en précisant que les plans de développement et schémas d'aménagement produits par le biais de pareils processus consultatifs, devront se conformer aux normes, règlements et dispositions légales adoptées en la matière*
- *chercher à mieux clarifier les rapports existant entre les instances participatives de développement et les prérogatives des autorités élues des Collectivités Territoriales, notamment en leur attribuant le statut d'organes déconcentrés*

En ce qui a trait aux études complémentaires souhaitables :

- *Un débat de fond sur la problématique de la planification stratégique participative à travers les divers niveaux des Collectivités Territoriales devrait être organisé, afin d'éclaircir ses modalités de mise en œuvre, ainsi que les résultats concrets espérés. Dans la mesure du possible, le projet ARD/LOKAL ainsi que divers autres partenaires institutionnels tels le FAES et autres, devraient contribuer à la réalisation à court terme d'un tel débat.*
- *Une évaluation financière devrait être faite de l'ensemble des couts relatifs à l'organisation des réunions des instances de développement des Collectivités Territoriales tels que suggérés dans les Décrets, y compris ceux d'une assistance technique externe requise au moins a moyen terme afin de conduire à bon port les mécanismes de planification stratégique participative.*

Au niveau général des mesures politiques, et particulièrement en ce qui concerne les prochaines élections :

- *En attendant une nouvelle Loi sur la délimitation du territoire, qui confirmerait que le territoire des Communes est entièrement divisé en Sections Communales, les Délégués de Ville devraient être constitués en «Assemblées de Ville» et élire à l'indirecte un «Conseil d'Administration de la Ville», aux attributions semblables à celles des CASECs, tel que spécifié dans les Décrets. Ces principes et cette formule devraient être appliqués immédiatement, notamment par le biais de la nouvelle loi portant sur les prochaines élections indirectes.*

3. PARTAGE DE COMPETENCES ET COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Définition et partage de compétence selon les Décrets du Gouvernement de Transition :

Certains principes de base guident les Décrets dans leur approche quant au partage des compétences entre l'Etat et les CT. On les retrouve exprimés tout particulièrement au Livre I du Décret Cadre :

- La décentralisation doit se réaliser dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et des lois de la République. L'Etat demeure garant de la qualité des services offerts à la population, et à ce titre, il établit les normes et standards sectoriels. Il demeure également garant de la solidarité nationale et à ce titre, il organise la solidarité avec les Collectivités territoriales et entre ces dernières elles-mêmes.
- Les services publics de proximité sont assurés par les collectivités qui sont les plus proches de la population :
 - La **Section Communale** est ainsi le premier niveau de prise de décision collective et de prise en charge directe des services publics de proximité, de planification et de gestion des ressources locales.
 - La **Commune** se doit d'assurer la priorisation et l'harmonisation des intérêts collectifs des Sections communales et la planification stratégique du développement et l'aménagement du territoire communal. Elle prend en charge les services collectifs de proximité dont la loi lui confie la charge ainsi que ceux qui ne peuvent pas être assurés par des Sections communales.
 - Le **Département** priorise et l'harmonise des intérêts collectifs des communes. Il coordonne la définition et la mise en œuvre des politiques de développement et d'aménagement du territoire élaborées par les collectivités qui le constituent, ainsi qu'à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique, social et culturel, au niveau national.
- Tout service public ne pouvant être assuré par une collectivité est automatiquement pris en charge par la collectivité supérieure ou par le pouvoir central.

La Loi Cadre prévoit que les Collectivités Territoriales élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État. A cet effet, elles bénéficient de l'appui des services compétents de l'État dans les conditions définies par la loi (Art. 90). Elles sont également habilitées à contracter avec le pouvoir exécutif dans des domaines d'intérêt national ou local. Pour sa part, le Conseil interdépartemental entretient des relations de collaboration avec l'État en matière de décentralisation, de développement, de finances et de budget. (Art. 61)

De leur côté, les ministères appuient et encadrent les Collectivités territoriales dans leurs domaines de compétence à travers les Directions départementales, les bureaux, et agents communaux ou de Sections communales. Ces agents peuvent être détachés et affectés directement aux services des Conseils. Le Décret Cadre, dans ses articles 62-64, stipule ainsi que :

- le MICT, en collaboration en particulier avec le MPCE et le MEF, contribue à définir et coordonne la mise en oeuvre des politiques de décentralisation, de développement local et d'aménagement du territoire, ainsi que les initiatives prises par les instances déconcentrées, par le biais des Délégués et des Vices Délégués; contribue au renforcement institutionnel des Collectivités territoriales ;
- les Délégations coordonnent les initiatives prises par les structures gouvernementales déconcentrées, en direction des Collectivités territoriales. et assurent dans le cadre de leur juridiction le suivi de la politique de décentralisation, de développement local et d'aménagement du territoire du gouvernement
- le MICT participe à la gestion du FGDCT en collaboration avec le Ministère des Finances ;

Par arrêté, les Collectivités de même niveau peuvent avoir entre elles des conventions en vue d'entreprendre des ouvrages et activités à frais communs. Elles peuvent également établir avec des Collectivités étrangères des relations de jumelage et développer une coopération décentralisée; se constituer en Associations; créer seules ou entre elles des organismes publics en vue de l'exploitation de services publics; et passer des contrats avec d'autres collectivités et leur déléguer la mise en oeuvre de certaines activités ou services. (Art.75 à 78 et 114=117 du Décret sur la Section). Elles peuvent donc instituer avec des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local, qui n'ont pas la personnalité morale et sont instituées sur base conventionnelle (Art. 118). Les communes limitrophes peuvent réaliser ou exploiter en commun des ouvrages ou institutions d'intérêt intercommunal (eau potable; pont; lieux de promenade; détritux; pompe à incendie; réseaux routiers intercommunaux; droit de péage et toutes autres initiatives intercommunales à caractère économique financier ou socioculturel. (Art. 216)

Les Décrets prévoient diverses mesures afin de baliser les rapports entre les Collectivités territoriales et la population. Ainsi, le Décret cadre prévoit que les habitants de la collectivité territoriale ont le droit d'être informés de toutes les décisions prises par ses organes. Ils peuvent assister aux séances de l'assemblée et ont libre accès à tous les documents émis par ces organes à des fins de consultation, notamment les documents concernant le budget de la collectivité (art 82). Il est également spécifié que les électeurs peuvent être consultés par le Conseil pour toutes affaires relevant des compétences de la collectivité, par le biais de l'organisation de référendum (notamment en cas d'emprunts pouvant conduire à de nouvelles taxes) organisé par le Conseil électoral permanent sur la base d'un cofinancement des dépenses nécessaires (art 83). Le Décret sur la Commune ajoute que le Conseil peut organiser un référendum suite à une résolution votée par l'Assemblée Municipale et dument acheminée au Conseil départemental qui se chargera d'en donner avis au pouvoir central: ces deux instances ont quinze (15) jours pour réagir. Le Décret spécifie ensuite les modalités d'organisation de tels référendums (art 221-228). Finale-

ment, les habitants d'une collectivité territoriale peuvent soumettre des pétitions à la délibération de l'assemblée, qui ne peut refuser de statuer sur leur objet. (Art. 120 Décret sur la section, art 84 Décret cadre).

Ce droit à l'information est renforcé par les dispositions relatives aux obligations qui sont faites aux Collectivités de publier dans les journaux leurs actes et arrêtés. Ainsi, le Décret sur la Commune indique que celles-ci n'ont aucune obligation de publier leurs arrêtés dans *Le Moniteur*, mais dans un journal tiré au moins à 1.000 exemplaires pour les Communes de la zone métropolitaine et des chef-lieux de département, 500 exemplaires pour les chef-lieux d'arrondissement et 250 pour les autres communes (art 238)

Compétences des Collectivités Territoriales selon les Décrets:

Les collectivités 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 références aux dispositions relatives à leur patrimoine, à leur compétences fiscales diverses ainsi qu'aux sources complémentaires de revenus à leur disposition, ainsi qu'aux dispositions relatives à leur budget et dépenses. Onze champs de compétences techniques distinctes leur sont attribués.

1. Compétences Politiques:

L'article 89, du décret Cadre, stipule que l'AD soumet à l'exécutif les listes des personnalités desquelles seront choisis les juges des cours d'Appel et des tribunaux des premières instances. Des listes similaires seront également soumises pour la formation du Conseil Electoral Permanent. L'AM en fait autant pour le choix des juges de paix de la commune. L'ASEC, se constitue en Assemblée Electorale pour élire les délégués à l'Assemblée Municipale (Art. 47 du décret sur la section communale). Le Bureau de l'Assemblée Municipale a 15 jours pour élire son représentant au sein de l'Assemblée Départementale et 90 jours pour publier un avis appelant les citoyens à poser leur candidature aux postes de juge de paix. (Art. 53 et 44).

Le Bureau de l'AD doit: a) quinze jours après son entrée en fonction, publier un avis appelant les citoyens résidant dans le département à poser leur candidature aux fonctions de membres du Conseil départemental. (Art.46) ; b) soixante jours après son entrée en fonction, publier un avis appelant les citoyens à poser leur candidature à la fonction de membres du conseil interdépartemental. (Art.66) ; c) quatre-vingt dix jours après son entrée en fonction, publier un autre avis appelant les citoyens à poser leur candidature aux postes de juges du Tribunal de première instance et de juges de la Cour d'Appel. (Art.74) ; et finalement d) dans les six mois qui suivent son entrée en fonction, il publie un avis appelant les citoyens à poser leur candidature aux fonctions de membres du Conseil Electoral Permanent. (Art.58)

2. Compétences Techniques:

Le Décret Cadre, en son article 40, définit 11 champs de compétences spécifiques aux Collectivités Territoriales:

1. Plans de Développement (voir art 90-94, qui spécifient 12 sous-champs de compétences à la Commune, 6 à la section, et 2 au Département)
2. Gestion du domaine foncier : (art 95 dans lequel 2 sous champs sont alloués à la Commune seulement)
3. Environnement : (art 96-98 : 10 sous champs alloués à la Section, 12 à la Commune, 4 au Département.)
4. Santé : (art 99-101 : 4 sous champs alloués à la Section, 8 à la Commune, 1 au Département.)
5. Education : (art 102-104 : 5 sous-champs alloués à la section, 4 à la Commune, 1 au Département.)
6. Culture Sports : (art 105-107 : 3 sous-champs alloués a la section, 8 à la Commune, 1 au Département)
7. Protection civile : (art 108-109 : 3 sous-champs alloués à la section, 6 à la commune)
8. Cimetières : (art 110, 111 et 110 bis (sic): 2 sous-champ à la section, 4 a la Commune, 2 au Département.)
9. Eau et Electricité : (art 111-112 : 2 sous-champs à la section, 8 à la Commune)
10. Marchés et Abattoirs :(art 114-115 : 4 sous-champs à la section, 3 à la Commune)
11. Sécurité Publique : (art 116 : attribution municipale (voir aussi art 50 du Décret sur la Section)

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. A cet effet, elles bénéficient de l'appui des services compétents de l'État dans les conditions définies par la loi. Les CT peuvent passer avec le pouvoir central ou avec d'autres personnes morales, des contrats pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire, professionnel, scientifique et environnemental (art 90-91). La Section communale a les compétences sur: (Art. 92) : l'élaboration du plan de développement; participation à la construction et à l'entretien des routes vicinales; l'entretien de la voirie ; l'entretien des places publiques; et l'entretien des espaces de loisirs. Pour sa part, la commune a les compétences sur: (Art. 93) 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 exécution de plans de lotissement; la délivrance des autorisations de construire et des certificats de conformité; la réglementation de la circulation urbaine; la désignation, construction et entretien des sites des gares et des aires de stationnement; le numérotage des maisons, signalisation et dénomination des rues ; la construction des places publiques; la construction des espaces de loisirs; la construction des infrastructures d'assainissement. Le Département a les compétences sur: (Art. 94) 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 délivrance 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 ; et collecte des produits des impôts, des taxes, des contraventions, des droits et des redevances liées au domaine foncier et immobilier (art 95).

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

-La Section communale applique les contraventions contre la coupe illégale des arbres, les actes de vandalisme contre les sites protégés et l'exploitation illégale des carrières; est responsable de la promotion des pratiques écologiques; du reboisement; de la protection des sources et des cours d'eau; de la prévention et lutte contre les feux de brousse; de la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances; de la création, réhabilitation et 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; et de la participation à la protection et à l'entretien des sources et à la conservation des cours d'eau (art 96).

-La commune a les responsabilités de l'élaboration et 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 et des ressources halieutiques; de la protection des forêts classées et des forêts protégées; de l'assainissement et 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, des barrages, des puits et forages d'envergure communale; de la participation à la mise en place du comité d'alerte et de gestion des risques naturels (art 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 constructions, de barrages, d'infrastructures et de route; créer des zones de conservation et des aires protégées ; déterminer la localisation des décharges publiques et définition de la politique de gestion et de traitement des déchets de toute nature (art 98)

Dans le domaine de la sante et de l'hygiène :

La Section communale est responsable de l'entretien et de participer à la gestion des structures de santé de premier échelon; de participer à des campagnes de sensibilisation sur la santé ; de participer aux campagnes contre les épidémies ; de mobiliser des ressources pour la création des structures de santé de premier échelon. (Art 99). La

commune de son coté a la responsabilité de la construction et de participer à la gestion des structures de santé de premier échelon; 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 prise 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; du contrôle de la qualité l'eau. (Art 100). Le département pour sa part doit participer à l'élaboration de la politique sanitaire départementale (art 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 (art 102). La commune doit assurer la promotion de la scolarisation universelle au niveau de la commune; la localisation, construction et participation à la gestion des écoles secondaires publiques ou des lycées ; la promotion de la formation professionnelle et technique; participer à l'exécution du Plan National de l'Education (art 103). Le département doit participer à la définition de la politique éducative au niveau du Département (art 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 (art 105). La commune assure la construction et la gestion des infrastructures culturelles, sportives et de jeunesse; la- gestion et 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 gestion des musées et bibliothèques communaux ; la gestion des sites et monuments historiques; et la- création des espaces verts (art 106). Le département doit participer à la définition des politiques culturelles, sportives et de jeunesse d'envergure départementale (art 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 ; à la participation à l'organisation de la lutte contre les désastres; à la prévention des catastrophes (art 108). La commune contribue à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés; assure la gestion des asiles communaux; assure 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 l'incendie: à ce titre elle participe à la gestion des unités de sapeurs-pompiers; participe à l'organisation de la lutte contre les calamités ; assure la prévention des catastrophes (art 109)

Au niveau des pompes funèbres et des cimetières

La Section communale assume l'aménagement et gestion des cimetières; est responsable de la délivrance des permis d'inhumer (art 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 (art 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 dans le département (art 110 sic)

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

La Section communale a la compétence sur la construction et gestion de fontaines publiques ; la construction, l'entretien et la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable. (Art 111 sic). La commune a les compétences en ce qui concerne la production et distribution de l'eau potable ; la réalisation et gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines publics; l'élaboration et 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 gestion du système d'éclairage des rues (art 112). Le Département assure sa participation à l'élaboration des normes nationales d'approvisionnement en eau ; sa participation à l'élaboration du schéma directeur départemental d'adduction d'eau; sa participation à l'élaboration du schéma directeur départemental d'électrification; sa participation à l'élaboration du schéma national d'électrification (art 113)

En ce qui concerne les marchés, abattoirs et foires

La Section communale assure l'aménagement, entretien et gestion des marchés publics locaux; la création, aménagement et gestion des aires de foires; l'organisation des foires ; l'entretien et gestion des abattoirs (art 114). La Commune a les compétences sur la construction et réglementation des marchés, des abattoirs et des aires d'abattage; l'organisation des foires communales ; la gestion des marchés communaux (art 115)

Par rapport à la sécurité publique

Il est créé un Conseil de sécurité municipale formé du Maire principal, du Commissaire de Police municipale 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 (art 116)

3. Compétences financières :

De manière générale, les compétences financières des Collectivités s'entendent de leur pouvoir de mobilisation de sources diverses de financement, ainsi que des modalités de leur utilisation. Elles disposent d'une compétence générale en matière de détermination des tarifs ou taxes rémunératoires du domaine et des services locaux dans les conditions prévues par les lois. Elles disposent de ressources leur permettant d'exercer leurs compétences administratives et techniques et possèdent à cette fin un patrimoine et des ressources financières et matérielles propres qu'elles administrent librement. Leur **patrimoine** est défini comme une base d'établissement de redevances, de taxes et d'impôts locaux (art 117 et 153 du décret cadre).

Le régime financier et comptable des Collectivités territoriales est déterminé par la loi (art 120-126). Elles élaborent et gèrent l'exécution de leur propre budget - établi pour une année civile - selon une estimation de leurs ressources propres et externes prévisibles. Le budget est proposé en équilibre (art 122-124) par le Conseil et voté par l'assemblée dans le respect des normes de la comptabilité publique. (Art 125). Les financements provenant de la coopération décentralisée et d'organismes de développement nationaux ou étrangers, sont également intégrés dans le budget de la collectivité territoriale bénéficiaire. (Art 119). Le Conseil doit respecter les normes nationales en matière d'adjudication de contrat. (Art 202)

Les collectivités territoriales ont des **recettes** ordinaires leur permettant de faire face à leurs charges et obligations courantes. Elles 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 provenant des transferts ordinaires (art 130 Décret Cadre).

Les recettes fiscales des collectivités sont des taxes dédiées. Leur utilisation doit au moins être affectée à 70% à un domaine ou à un service. 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. Dans tous les cas, les taux de taxation et les redevances doivent être approuvés par les assemblées (art 131 Décret Cadre). Le Décret Cadre précise, dans les articles 132 à 135, que les redevances sont des frais payés, sur la base du prix de revient, pour la jouissance d'un bien ou l'obtention d'un service. Ce montant doit être proportionnel au service reçu et les revenus des redevances ne peuvent être utilisés qu'à la production du dit service. En ce qui concerne le montant des transferts et des subventions de l'État, celui-ci est fixé lors de l'adoption des lois de finances annuelles: la répartition des transferts et subventions est fixée chaque année par arrêté pris en conseil des ministres avec la participation des membres du Conseil interdépartemental.

Les articles 138 et 150 du Décret Cadre (et 91 sur la Section) prévoient la création d'un **Fonds d'appui à la gouvernance locale (FAGL)** alimenté par un pourcentage de 2-5%

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'Etat, le CID assure pour l'ensemble des collectivités la détermination et le suivi des transferts destinés aux Collectivités territoriales (art 141-149).

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 ; des amendes contre les actes de délinquance ou de destruction du patrimoine de la Section communale ; des amendes 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. (Art 139)

La commune de son côté a les compétences suivantes : la mobilisation et 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 perception des droits ou des redevances sur les services communaux ; la création et 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 perception de la redevance sur l'identification des rues et la numérotation des maisons ; la création et 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. (Art 140)

La perception des revenus suivants sont délégués à la DGI dans des conditions négociées par le CID et le MEF : en ce qui concerne la section communale : perception des droits relatifs au permis d'inhumer dans la Section communale; et perception des pénalités sur les terrains vacants dans les villes et les bourgs ; en ce qui concerne la commune : tous droits, licences, amendes, revenus et taxes de quelque nature que ce soit, dus ou appartenant à la Commune (art 174), notamment la perception des revenus suivants : mobilisation et perception de la CFPB ; création et perception des frais pour les licences d'exploitation du patrimoine communal ; perception des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers de la commune ; et 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 ; (art 139-141)

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, accorder un escompte n'excédant pas 5 % à tout contribuable qui

acquitte ses taxes avant échéance. (Art 175-176). Si les sommes dues ne sont pas payée à l'expiration des délais légaux, la mairie peut les prélever avec dépens au moyen de la saisie et vente des biens meubles saisissables (Art 180 et suivant, déterminent les modalités de mise en œuvre de cette procédure)

Surtaxes et taxes spéciales :

Le Conseil municipal peut décider d'imposer une sur taxation 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 prendre 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.

Emprunts :

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 (art 191 et suivants). L'emprunt négocié, la somme est déposée sur le compte de la mairie et est gérée selon les normes de la comptabilité publique. (Art 192 a 197)

L'arrêté doit spécifier en détail tant le montant que les fins visées par l'emprunt, le mode de remboursement, le terme d'échéance, ainsi que les intérêts et les conditions de l'emprunt, qui doit être fait au taux en vigueur sur le marché. Si l'emprunt est remboursable par paiements annuels, semestriels ou mensuels, les deniers affectés à l'amortissement et aux intérêts sont employés chaque année au remboursement d'une portion du capital de l'emprunt dans le budget communal. Les règlements qui décrètent un emprunt doivent être soumis au Conseil départemental ainsi que les documents contenant les termes et les conditions de l'emprunt. Le Conseil a une durée de huit (8) jours pour donner son approbation. Si dans le délai imparti, le Conseil départemental ne donne pas son avis ou s'oppose formellement à la démarche, le Conseil municipal peut saisir la CSCCA qui se prononce dans un délai maximum de trente (30) jours. Le Conseil municipal peut négocier la modification des règlements d'un emprunt sans requérir l'approbation de l'Assemblée municipale et du Conseil départemental quand elle n'augmente pas la charge des contribuables.

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 explique les types de propriétés qui peuvent être expropriés et ceux qui ne le peuvent pas et qu'elles sont les procédures légales y relatives.

Appréciation et critiques de l'approche des Décrets

La coopération décentralisée :

La PAPDA met en garde contre l'article 76 du Décret Cadre qui introduit la notion de «coopération décentralisée». Selon la PAPDA, se fauileraient ainsi différentes options techniques, économiques, sociales et culturelles « *décidées par les CT appuyées par des instances étrangères, (et l'État devait) sans intervenir, accepter ainsi sa liquidation.....Cela irait dans le sens de la globalisation néolibérale... Après cette situation de perte de souveraineté connue ces dernières années en Haïti, ne travaille-t-on pas effectivement, consciemment ou non, à la liquidation totale de l'État haïtien ?* ».

André Lafontant Joseph^{ix} aura répondu à cette appréhension en signalant que : *«l'article 67 du Décret cadre est très clair sur les limites de l'autonomie des Collectivités: «elles sont autonomes dans l'exercice de leurs compétences propres ou de leurs pouvoirs délégués, mais sont contraintes au respect des lois, des normes et des politiques définies au niveau national par le pouvoir central». Que ce soit la déclaration de politique générale du gouvernement avalisée par le Parlement que ce soit un plan national de développement, ce sont tous des éléments de politiques publiques nationales que les Collectivités territoriales sont contraintes de respecter. Le risque de la liquidation de l'État ou de la déviation néolibérale n'est pas dans la coopération décentralisée comme on veut le faire croire mais dans les options politiques du pouvoir central ».*

Quoique certains experts appuient cette position de la PAPDA, nous signalerons pour notre part que la «coopération décentralisée» entre collectivités territoriales haïtiennes et des institutions de gouvernance étrangères (Mairies américaines, canadiennes, sud-américaines, européennes ; collectivités territoriales françaises, etc.) a jusqu'à présent principalement eu lieu dans le cadre de programmes multilatéraux ou bilatéraux dans lesquels l'Etat Haïtien était un plein partenaire tant au niveau des orientations de ces programmes que de leurs activités détaillées, déléguant généralement un haut fonctionnaire à l'encadrement de ces projets, placés sous la supervision directe du Bureau du Premier Ministre ou du MICT. Mais même si ce ne serait pas le cas, il demeure effectivement le fait de la globalisation néolibérale: or nul Etat minimalement démocratique ne peut plus empêcher l'interpénétration d'une grande diversité d'influences culturelles, idéologiques, sociales, politiques et économiques au sein de sa population.

Quant aux impacts économiques négatifs de cette globalisation sur les populations, nous soulignerons, avec A L Joseph, qu'il faut en la matière davantage examiner les politiques du pouvoir central, plutôt que les tentatives des municipalités, par exemple, de recevoir une assistance technique étrangère en vue d'améliorer leur gestion et leur capacité à offrir des services de qualité à la population.

Nous suggérerons en conséquence que les Décrets devraient être révisés afin de spécifier que la coopération décentralisée se fait dans le respect des lois nationales ; dans tous les cas ou elle serait mise en œuvre à la seule initiative des instances des Collectivités, les accords détaillés négociés entre celles-ci et leurs partenaires étrangers devraient être

soumis pour approbation des Assemblées concernées, comme d'ailleurs tout acte des Conseils, avec ensuite transmission usuelle aux Délégations et Vice-Délégations. Cependant, compte tenu de la nature spécifique de tels accords, exigence est faite aux Collectivités concernées d'assurer transmission de ces dossiers d'une part aux CD et au CID, et d'autre part au MPCE, MAE et MICT, par l'entremise de la Délégation. Les procédures usuelles de contestation par l'administration centrale seraient évidemment applicables.

Définition et délimitation des champs de compétences des collectivités :

La PAPDA estime que *«les Décrets continuent avec l'idée de surcharger les instances des Collectivités territoriales, déjà présente dans la Loi du 28 mars 1996 : la section communale travaille sur un tas de dossiers (semblables à ceux de) la Commune et du Département, et devraient disposer des mêmes compétences techniques pour pouvoir s'acquitter de leurs missions. Pourtant, la Constitution indique des lignes de travail pour chaque niveau. L'article 64 indique que la Section Communale s'occupe de formation civique, économique, sociale et culturelle, l'Etat (ayant) pour obligation d'établir dans chaque section, les structures propres à cela. Les articles 73 et 74 désignent la Commune pour la gestion de biens et services collectifs de la commune. L'article 81 établit que le Département travaille sur (la) planification du développement».*

La PAPDA conclue que les Décrets présentent une certaine avancée conceptuelle par rapport à la Loi de 1996 sur la Section Communale, puisqu'ils mélangent moins commandements et missions dans les attributions des organes du CASEC en particulier. Le CASEC aurait ainsi une mission principale d'animation, comme celle «de participer à toute campagne nationale d'intérêt public», ainsi que par les prescriptions Constitutionnelles de «*s'occuper essentiellement de formation civique, économique, sociale et culturelle*». Il a également une mission d'administration, car il doit effectivement administrer le patrimoine de la section, gérer ses infrastructures, préparer et exécuter le budget, délivrer les certificats requis par la Loi, etc. Il est donc normal qu'il s'occupe de questions de fiscalité, mais ceci implique simplement *gérer* ses relations avec la DGI, pas nécessairement qu'il doive lui-même prélever les taxes. Cependant, la PAPDA s'oppose aux attributions de régulation confiées au CASEC estimant qu'il lui faudrait pour cela des compétences techniques très spécifiques, ou alors tout un personnel qualifié pouvant le seconder à ce niveau. En ce qui concerne la mission de police et sécurité publique, il est vrai, selon la PAPDA, que les CASECs se sont immiscés dans ce champ d'action, du fait particulièrement de l'absence de la présence de la PNH dans les sections communales : *«il est donc nécessaire de régulariser le service de police dans le milieu rural».*

En ce qui concerne la mission de promotion économique, selon la PAPDA, le CASEC ne peut *«créer des entreprises coopératives»*: il s'agirait ici d'une utilisation abusive et illégale du terme «coopératives» car *«cette disposition entrerait en contradiction avec la quatrième règle coopérative : autonomie et indépendance.... Seuls les futurs membres ont le droit de créer des coopératives».* Le CASEC ne pourrait ainsi que faire de l'animation et de la formation en coopérativisme, encourager la formation de coopératives, etc. ; *«mais selon la Constitution, l'Etat et la Commune s'occupent d'enseignement coopératif*

de façon primordiale». Nous accorderons raison sur ce point à la PAPDA, tout en soulignant que les prescriptions constitutionnelles n'empêchent point au CASEC de participer aux efforts de promotion et d'éducation en matière de coopératives.

Par ailleurs la PAPDA juge 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: Elle souligne son désaccord profond avec l'idée d'un processus de planification du développement à partir de la Section Communale - rappelant que la Constitution attribue cette mission de planification au Départemental en collaboration avec l'Etat - et en appelle donc à un débat de fond sur cette question de la réalisation de plans de développement au niveau de toutes les Collectivités Territoriales.

André Lafontant Joseph aura tenté de répondre aux arguments avancés par la PAPDA contre l'élaboration de plans de développement au niveau local et de l'imbrication des plans de développement des différents niveaux de Collectivités les uns dans les autres en précisant : *«l'approche prônée est celle de la **planification stratégique participative**. Une telle approche exige de toute façon que l'on aille de bas en haut), c'est-à-dire de la Section communale au niveau national. Les étapes de la planification stratégiques qui sont (i) le diagnostic, (ii) la priorisation, (iii) l'identification des moyens, (iv) la préparation des projets et (v) la programmation concernent tous les niveaux de territoire et devraient même commencer au niveau des habitations.*

*Les phases de priorisation et d'identification de moyens matériels, humains et financiers qui constituent des moments clés du processus d'élaboration du plan de développement tiennent compte des compétences des divers niveaux de Collectivités et du pouvoir central. Quand la population demande la construction de latrines ou la fourniture d'eau potable, il s'agit là de besoins à intégrer dans les plans de développement des Sections communales. Un lycée qui concerne un territoire en général plus grand, sera placé dans le plan de développement de la commune. Si par contre, le besoin est la construction d'hôpitaux ou de centrales hydroélectriques, on est en présence de services Départementaux. Si enfin, il s'agit de routes interdépartementales, il s'agit de besoins à la charge du pouvoir central. **Il ne s'agit donc 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.** Par contre il est en général intéressant de faire figurer les plans de développement des collectivités constitutives d'un niveau territorial pour donner une idée globale de l'effort de développement dans l'ensemble de ce territoire, mais la responsabilité de chaque entité dans la décision et dans l'exécution est différente».*

Finalement, la PAPDA s'oppose aux attributions de nature électorale attribuées au Département. En effet, l'article 102 avance que le Conseil Départemental doit «dresser le tableau des sections électorales révisées et de les soumettre au Conseil électoral permanent pour approbation». Selon la PAPDA, *«ce n'est pas au CEP que revient d'approuver de telles entités administratives ou de nouvelles circonscriptions électorales. Nous sommes ici dans le domaine de la Législation sur les divisions territoriales : le travail demandé est de la compétence des instances Législatives»*. Sur ce point, nous lui

donnerions raison, suggérant que de préférence, soit utilisée une formule à l'effet que le Département «prépare des propositions de nouvelles divisions territoriales, qui seront acheminées à l'Exécutif par le biais du CID».

Une approche substantiellement différente de cette problématique du partage des compétences entre l'état et les collectivités et de l'identification précise des compétences des collectivités, est adoptée par la CNRA, selon laquelle l'offre de services publics au niveau local repose sur les politiques de déconcentration des différents ministères sectoriels ainsi que des interventions des Collectivités elles-mêmes. Cela se traduit en termes de champs de compétences exclusives, spécifiques ou partagées. Mais ces compétences s'exercent dans un contexte de fait où souvent les politiques de l'Etat en matière de déconcentration ne sont pas forcément complémentaires aux efforts déployés par les Collectivités. En fait, *les lois organiques des ministères n'ont pas tenu compte des compétences attribuées aux Collectivités par la loi-mère et par le cadre juridique minimal existant relatif à la décentralisation*, et ceci explique pourquoi les services administratifs de l'Etat exercent encore des missions tant à caractère national que local.

La CNRA suggérait la nécessité de la mise en œuvre d'une stratégie spécifique visant à résoudre entre autres les problèmes de la marginalisation de la Section Communale et l'aggravation des déséquilibres du réseau urbain, s'appuyant sur une articulation des politiques de déconcentration à celles de la décentralisation, impliquant entre autres une nouvelle approche du partage des champs de compétences entre l'Etat et les CT et finalement une nouvelle approche de la problématique de leur financement. Elle priorisait ainsi quatre grands champs de compétences techniques. La gestion opérationnelle des services de proximité, seraient confiée quasi exclusivement à la Section Communale, la Commune se spécialisant de son côté dans leur gestion stratégique, c'est à dire dans la planification, régulation, l'élaboration de normes de gestion, suivi et évaluation de ces services. Les services socioculturels constitueraient la mission fondamentale de la Commune, ainsi que la promotion économique et le développement et l'aménagement du territoire.

Au niveau des services de base, par exemple, la CNRA concluait que la marginalisation des collectivités, au bénéfice des organismes publics centraux, pouvait être observé lors de la mise en place et de la gestion des services comme: routes et ponts, ports, système d'adduction d'eau potable, système de production d'énergie électrique, systèmes de communication, et systèmes d'irrigation. Les Collectivités Territoriales sont pratiquement absentes de ce secteur des services publics alors qu'il existe déjà un ensemble de provisions légales justifiant pourtant de telles initiatives^x,

Examinant les services de proximité, qui devraient relever des compétences exclusives des collectivités, la CNRA concluait qu'effectivement, certains de ces services étaient en principe en existence dans la majorité des Communes observées, dont le génie municipal, les services de voirie et la gestion des marchés. En ce qui concerne les *services de génie municipal*, habituellement chargés de l'entretien des rues et des infrastructures communales, de la gestion du droit de permis de construire, du droit d'alignement, etc., elle concluait que ces services se sont révélés peu efficaces, tout comme le *service de voirie* (responsable de la propreté des lieux publics – comme les rues, les marchés, les cime-

tières, les parcs – et du ramassage des ordures ménagères), qui dévoilait de manière exemplaire la faiblesse des Collectivités municipales: il s'est révélé tellement inefficace que ceci a facilité l'intervention des ministères comme les TPTC ou celui de la Santé Publique, à travers la mise en place du «Service Métropolitain de Collecte des Résidus Solides» (SMCRS) au début des années 80, ou de la CNE qui fut mis en place par la Présidence par la suite. Nous signalerons simplement à ce niveau pour notre part qu'il serait sans doute pertinent de se demander si cette faiblesse « constatée » est ici une cause ou un effet des politiques publiques en ce qui a trait aux Collectivités Territoriales !

En ce qui concerne la *gestion des marchés*, celle-ci aurait du impliquer: une fonction technique de régulation, d'organisation et de coordination des activités ; une fonction technique opérationnelle, par exemple le nettoyage des lieux ; et une fonction financière de contrôle des redevances perçues auprès des utilisateurs. Or depuis l'élimination des taxes de marché dans les années 1980, la fonction dominante tant au niveau de l'Etat que des Collectivités locales est la fonction opérationnelle exercée par les services de voirie - quoique depuis 1994, certaines Mairies aient cherché, avec plus ou moins d'efficacité, à imposer de nouveau la taxe de marché.

L'analyse de ces champs de compétences «naturelles» révèle ainsi que dans la pratique, le peu de ressources disponibles rend quasi-impossible la mise en place d'un système efficient. Or les communautés demandent également des services sociaux et culturels et économiques. Dans quel cadre juridique envisager une réponse ? La Constitution ne s'est vraiment exprimée que sur le secteur éducatif, tandis que l'actuel cadre juridique concernant les Administrations Publiques n'établit pas un mandat clair à ce sujet. Il faut se référer à la loi sur la Commune de 1982 pour retrouver des dispositions relatives aux services socioculturels et économiques^{xi}.

Pour en revenir à l'analyse de la CNRA quatre grands champs de compétences techniques devraient ainsi être priorisés pour la période de lancement de la décentralisation, soit: les services de proximité, les services socioculturels, la promotion économique et finalement le développement et l'aménagement du territoire

Les services de proximité, constituant la compétence habituelle des CT, devraient être priorisés: il s'agit des services de génie municipal, des services de voirie et des services extérieurs de facilitation. La Section Communale se verrait confiée la responsabilité exclusive de la gestion opérationnelle de ces services. La Commune pour sa part se spécialiserait dans leur gestion stratégique, c'est à dire qu'elle jouirait des attributions de planification, de régulation, d'élaboration de normes de gestion, de suivi et d'évaluation de ces services au niveau des Sections Communales qui la composent. En ce qui concerne l'Etat, une stratégie de désengagement progressive devra être mise en œuvre, au terme de laquelle il devra abandonner les fonctions opérationnelles et stratégiques exercées dans ce domaine.

Les services socioculturels, considérés comme prioritaires par les populations, devraient représenter la mission fondamentale de la Commune et devront en conséquence être définis avec précision. Il faudra distinguer clairement la stratégie la plus appropriée de

partage de compétences: «gestion stratégique», «gestion opérationnelle de référence » ou «gestion opérationnelle par nécessité». Parallèlement, il faudra identifier les institutions étatiques appelées tout particulièrement à se déconcentrer. Ainsi, dans le cas du secteur éducatif, une «*stratégie de gestion opérationnelle par nécessité* » devrait être appliquée: les communes se verraient confier la gestion de l'enseignement primaire public dans le cadre de la réforme fondamentale, et deviendraient ainsi l'un des principaux agents de la scolarisation universelle. Dans le cas de la santé publique, de l'assistance sociale et du sous-secteur culturel, une stratégie de «*gestion opérationnelle de référence*», tenant compte des contraintes financières de l'Etat, viserait à établir des centres de référence, définis soit par la qualité des services fournis, soit parce qu'ils couvrent une large gamme de besoins. Les centres de référence à structure simple seraient confiés aux Communes tandis que les Administrations Publiques auraient la charge des centres à structure complexe.

Vu les contraintes financières et les priorités communales identifiées plus haut, il faudra identifier de manière encore plus précise la mission de la Commune en ce qui a trait à la promotion économique- définie par les politiques organisationnelles et les mécanismes et moyens à caractère incitatif déployés en vue de créer un environnement économique favorable. Cette stratégie s'articulerait ainsi au début autour de l'organisation des marchés (débouchant sur une politique de marchés de référence), l'encadrement agricole, les PME et l'Artisanat.

En ce qui concerne la planification du développement, la CNRA s'appuyait sur la planification participative décentralisée, se justifiant par l'existence même de champs de compétences exclusifs des collectivités : la planification communale constituerait ainsi le premier niveau de préparation des politiques publiques. Elle proposait comme mécanisme de participation la mise en place de «conférences locales de développement», allant de la section communale jusqu'au département, qui se pencheraient tant sur des objectifs sectoriels que spatiaux. Les responsabilités de planification nationale seraient confiées à un «Office de Planification du Développement Economique et Social » rattaché au Bureau du Premier Ministre. Les plans stratégiques préparés par les Ministères et Organismes Autonomes, seraient discutés dans le cadre de «conférences départementales de développement», permettant ensuite l'élaboration d'un plan stratégique national de développement triennal. La similitude avec les instances participatives suggérées dans les Décrets devrait sauter aux yeux.

En ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire, la gestion de l'exécution des lois et politiques d'investissements seraient confiée à la Section Communale par le biais de son service de génie. La Commune serait chargée de l'aménagement du territoire communal et de la préparation des schémas d'aménagement, étant par exemple responsable de la modernisation des villes et de la construction des villages communautaires de sa juridiction. Le Département prendrait en charge les travaux d'aménagement de niveau départemental, c'est à dire tout ce qui concerne « l'intercommunalité ». Les travaux d'aménagement à caractère national seraient assumés par les ministères concernés, en consultation avec le Conseil Interdépartemental (CID), qui jouit des prérogatives constitutionnelles d'étudier et planifier de concert avec l'Exécutif les projets de décentralisation

et de développement du pays. Cette mission fondamentale justifie ainsi qu'une structure de support administratif et technique soit mise à la disposition du CID, qui aurait à assurer la coordination et complémentarité des politiques publiques et programmes d'investissement locaux, préalablement aux discussions entre le CID et l'Office Central de planification associé aux Ministères concernés par les programmes des Collectivités.

Finalement, la CNRA suggère qu'un «Programme d'Investissement Public des CT» soit mis en place afin de compléter ce dispositif. Les départements auront ainsi la charge de préparer un programme incorporant les projets d'aménagement du territoire et d'investissement touchant les divers domaines de compétence des Collectivités. Il devra être préparé en collaboration avec ces dernières, par les services de planification de la Collectivité Départementale et devra tenir compte des orientations des investissements publics au niveau national.

Dans un récent ouvrage, Jocelerme Privert tenait à nous rappeler que l'Etat Haïtien adhère à la culture juridique romano-germanique, et que les décideurs se doivent de se prémunir «de toute confusion avec les pratiques du *Common Law* en usage dans les pays anglo-saxons, en ce qui concerne les collectivités territoriales et l'administration d'Etat ». Pareille confusion aura à son sens, contribué à confier la gestion de la Police Administrative au Ministère de la Justice, au lieu de la confier au Ministère de l'Intérieur, « gardien naturel du territoire national », ce qui revenait à « *denier à chaque collectivité territoriale de disposer d'une police locale déconcentrée dont le Maire est sous la tutelle du Ministre, le supérieur hiérarchique immédiat* ». Privert critique sur cette base l'équipe de la CNRA, qui aurait selon lui insuffisamment tenu compte de la tradition juridique haïtienne en matière de droit administratif: « *se trompant de géographie juridique, ils font de la décentralisation et de la déconcentration des synonymes de transfert de compétences et moyens, de l'administration centrale et centralisée d'Etat aux trois ordres de collectivités qu'ils qualifient de décentralisées, autonomes* ». En ce qui concerne ces remarques de l'ancien Ministre sur la culture et doctrine juridique nationale, nous avancerons simplement que celle-ci s'enrichit de chaque apport positif et constructif, quelle qu'en soit l'origine, pourvu qu'elle corresponde aux vellétés profondes et clairement exprimées du légisfacteur: le peuple Souverain.

Quoiqu'il en soit, Privert conclut à l'importance de disposer de lois sur les collectivités territoriales «*qui viendront clairement fixer: les **compétences propres dévolues à chacune d'elles**, les frontières et limites par rapport d'une part aux missions de l'Etat et d'autre part à celles attribuées à d'autres collectivités jouissant des mêmes prérogatives* ».

Les Décrets surchargent-ils réellement les instances des CT, particulièrement ceux des Sections Communales, comme la PAPDA le suggère? Si nous faisons référence aux travaux et recommandations de la CNRA, discutés plus haut quant au partage des compétences entre l'Etat et les CT, le problème s'éclaire d'un jour nouveau.

En ce qui à trait à la planification du développement, tant la PAPDA que la CNRA s'accordent pour souligner la mission constitutionnelle principale du département en col-

laboration avec les instances appropriées de l'administration centrale. La PAPDA a raison de souligner qu'un plan départemental se doit de tenir compte de l'ensemble national.

En ce qui concerne la mission de planification accordée par les décrets aux différents niveaux des collectivités, les observations précitées d'André Lafontant Joseph sur la planification stratégique participative sont justes et devraient aider à resituer le débat. Il peut être avancé que la plupart des expériences de planification stratégique participative mises en œuvre au niveau des habitations et des sections communales, auront surtout permis l'identification (et parfois la priorisation) des besoins multisectoriels, ou au mieux d'esquisses de schémas d'aménagement et non pas l'élaboration de véritables «plans de développement»- guides utiles en vue de la planification des investissements publics, on l'accordera sans peine. Il faut admettre cependant avec A. L. Joseph que certains projets pilotes de coopération internationale ont effectivement réussi à produire au niveau Communal de tels documents, et mériteraient à ce titre à être mieux connus et appréciés.

Il faudra donc s'entendre sur les résultats concrets espérés au terme de ce processus de planification stratégique participative, ainsi que sur la méthodologie de travail à mettre en œuvre, si l'on espère un minimum d'harmonisation au terme de ces exercices. Les Décrets pourraient être révisés en ce sens, en soulignant par exemple de manière plus claire que ces schémas d'aménagement et plans de développement devront répondre aux normes nationales en la matière. Il faudra aussi probablement compter sur une assistance technique externe afin de conduire à bon port ce processus au sein des collectivités, et ceci devra également être planifié, coordonné et budgétisé. A moyen et long terme, si l'on tient compte de la possibilité de l'existence d'une fonction publique territoriale bien formée, compétente et dévouée, il est effectivement permis d'espérer que les Collectivités et organisations locales devraient être en mesure de conduire avec succès de tels exercices de planification, de manière autonome. Mais il s'agit là d'un processus d'apprentissage d'un ensemble de compétences techniques spécifiques, qui devrait être visualisé comme tel, c'est-à-dire s'étalant dans le temps – et les Décrets devraient en tenir compte davantage.

Cependant le véritable problème est ailleurs, et se situe essentiellement au niveau de la détermination de champs de compétences clairement définis pour les Collectivités de Section Communales et des Communes. Le canevas de base proposé par la CNRA a-t-il été fondamentalement respecté dans les Décrets, ou ces derniers ont-ils adoptés une approche distincte, et se sont-ils fourvoyés ? La PAPDA propose d'envisager que la mission principale du CASEC soit l'animation, dans les domaines constitutionnellement prescrits de la formation civique, économique, sociale et culturelle. La CNRA pour sa part a clairement articulée 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 (sans oublier sa mission de promotion économique, qu'il faudrait par ailleurs envisager dans le cadre d'un véritable partenariat avec le secteur privé), mais qu'il faudrait évaluer avec soin le type de gestion la plus appro-

priée, selon les différents secteurs envisagés, tout en tenant compte des politiques de l'Etat en matière de déconcentration dans ces domaines : ce canevas de base a-t-il été respecté, à travers les 11 champs distincts de compétence des collectivités territoriales identifiés dans les Décrets ?

André Lafontant Joseph aura cherché à répondre aux critiques qui s'interrogent sur les fondements du partage des compétences tel que proposé par les Décrets^{xii}. Il rappelle ainsi « *qu'une compétence est attribuée en répondant à la question : qui est mieux placé pour accomplir une tâche donnée... Le problème des capacités et des moyens nécessaires pour exercer effectivement cette compétence est une autre préoccupation qui relève du développement institutionnel. Être mieux placé ne veut bien entendu pas dire être prêt. Cette observation est aussi vraie pour l'État que pour les Collectivités territoriales* ».

Soulignant que le modèle proposé par les décrets s'appuie sur le concept de «décentralisation hybride» il prenait comme exemple le secteur éducatif, en précisant : «*il y a des gens qui pensent que c'est une erreur de la part de la Constitution de dire que l'éducation est à la charge de l'État et des Collectivités territoriales. Il n'en est rien. 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. Par exemple, il n'est pas normal que la localisation, la construction et l'entretien des écoles, la gestion des cantines scolaires, le payroll des enseignants soient du ressort de l'administration centrale. Par contre la définition des curriculums et des programmes, la certification, la formation continue et l'enseignement universitaire, pour ne citer que ces fonctions, reviennent à l'État.... Ceci étant dit, il est nécessaire de renforcer institutionnellement les entités les mieux placées y compris l'État afin qu'elles puissent assumer leurs fonctions respectives* ».

Plus loin, il poursuit en rappelant que : «*la décentralisation est un processus. Il ne peut être question d'application immédiate de tous les prescrits d'une législation nouvellement adoptée... Dire que la distribution de l'eau est de la compétence d'une Collectivité ne signifie pas que du jour au lendemain, l'État va pouvoir la mettre en mesure d'assumer cette responsabilité. Par contre cela exige que dans les planifications à venir, les dispositions soient clairement prises pour que si distribution d'eau il y aura, cette Collectivité soit habilitée à s'en occuper. L'expérience commencera soit avec le peloton de Collectivités le mieux préparé soit avec les Collectivités qui se trouvent dans les zones où le problème est le plus crucial. C'est là où l'option politique d'un gouvernement va s'exprimer* ».

En retenant pour le moment les exemples apportés dans le domaine éducatif- que nous approuvons pleinement - et en observant les détails précis offerts ici en ce qui a trait aux partage de compétences, et les attributions de champs de compétences détaillés qui sont faits dans ce cas aux Collectivités, la question devient maintenant de savoir si les Décrets répondent effectivement de manière adéquate à ces attentes à travers l'ensemble des 11 champs de compétence proposés.

Pour reprendre cette question sous un autre angle, il faut bien admettre que la comparaison entre les compétences techniques et financières des Collectivités éclaire d'un jour nouveau la description détaillée des 11 champs de compétence technique qui sont précisés dans les Décrets. Le luxe de détail offerts en ce qui concerne les possibilités pour la Commune d'effectuer un emprunt, par exemple, contraste vivement avec le « *participe* » à l'exécution du Plan National de l'Éducation qui est proposé en ce qui a trait à la Commune, ou au « *contribue* » à l'alphabétisation des adultes qui est offert en ce qui concerne la Section Communale, pour ne prendre que le champ de l'éducation. Comment visualiser concrètement, dans la pratique, ce que signifieront ces contributions et ces participations ? Comment évaluer à partir de pareille description généralisée des compétences techniques, et chiffrer – même de manière approximative - les ressources financières qui seront requises afin de les mettre en œuvre de manière efficace et effective ?

Nous soumettons en Annexe au présent rapport un tableau visant à faciliter l'analyse comparative des champs de compétence et attributions alloués aux divers niveaux des Collectivités Territoriales, tels que spécifiés dans les Décrets, ainsi que des propositions d'articles complémentaires, offerts à titre d'exemple. Un examen même sommaire de cette matrice devrait porter tout lecteur intéressé à rapidement conclure que les Décrets offrent en la matière de pistes excessivement précieuses de réflexion, et qu'il s'agit nul doute d'une avancée remarquable par rapport à ce qui avait été produit sur ce sujet par les textes législatifs antérieurs. Mais effectivement, les Décrets ne répondent pas en l'instance de manière suffisamment claire aux recommandations précises et spécifiques suggérées par la CNRA, par exemple. Notre examen des Décrets de 2006 nous amène à conclure en conséquence que les dispositions explicitant les champs de compétences ne sont pas suffisamment claires, suffisamment opérationnelles, et donc qu'il faudrait affiner davantage l'ensemble des dispositions relatives aux compétences^{xiii}

Une autre manière d'aborder le problème -et qui semble obtenir l'appui d'une majorité des spécialistes consultés – serait d'élaborer dans les lois sur les collectivités territoriales des dispositions générales relatives aux champs de compétence 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'applications venant décrire de manière détaillée les modalités d'application et de mise en œuvre de chacune des compétences allouées aux Collectivités.

Signalons à cet effet que le compendium des Lois sur les Municipalités de la Province du Québec comporte quelques 600 articles, dont plus de 200 sur les seules attributions du Conseil Municipal. Pour sa part, la France aura adopté quelques 26 Lois et 250 décrets relatifs à la décentralisation et aux Collectivités Territoriales entre 1981 et 1984 seulement, et les récentes lois françaises sur l'administration territoriale (1992), l'aménagement et le développement du territoire (1995), la coopération intercommunale (1999), viennent compléter ce vaste chantier de réformes institutionnelles mis en branle depuis 1945. Ces expériences internationales, et bien d'autres, pourraient valablement informer le débat et la réflexion en Haïti, et le Parlement aurait tout avantage à se pencher en profondeur sur l'analyse comparative d'au moins quelques cas d'espèce.

Nous concluons sur une remarque d'Edgar Leblanc Fils^{xiv}, qui nous rappelle que *«la compétence s'entend: le champ d'interventions reconnu par la loi à telle Collectivité dans le cadre de ses attributions. La compétence doit être distinguée de la capacité, qui est l'habilité et l'aptitude intrinsèque à exercer une compétence. On peut être détenteur d'une compétence et ne pas avoir la capacité de l'exercer»*. Cette remarque importante souligne implicitement le fait que la reconnaissance juridique d'une compétence donnée à un niveau de Collectivité Territoriale spécifique, ne signifie ni accorder concrètement à cette dernière les moyens d'exercer ce pouvoir de manière efficace, ni qu'elles prendront effectivement leurs responsabilités et exerceront ces capacités. Il faut donc bien saisir ce qu'implique les compétences techniques reconnues aux Collectivités, afin d'analyser si les compétences financières qui leur sont allouées par ailleurs, leur permettent effectivement de les exercer.

Nous pourrions ajouter que plusieurs des champs de compétences prévues dans les Décrets ne constituent pas en fait, un véritable «transfert de compétence» de la part de l'Etat, 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 de perception directe). Il serait ainsi possible d'arguer que c'est le délaissement sur le plan pratique de ces champs de compétences par les pouvoirs locaux, accompagné parfois d'incapacité notoire dans leur exercice, qui aura invité le pouvoir central à intervenir directement, tout autant que les velléités autoritaires des dirigeants nationaux. La nature a horreur du vide, dit-on familièrement; et les anglophones soulignent *«possession is nine tenth of the law»* (la possession effective représente 90% de la loi). Tout champ de compétence abandonné par une CT quelconque, et occupé effectivement par un autre palier de gouvernance quelconque (qu'il s'agisse d'une autre CT ou du pouvoir central), ne sera probablement jamais rapatrié de manière aisée. A part le recours possible par-devant la CSCCA, les Décrets sont muets sur ce point.

Il ne fait aucun doute que cette problématique des plus complexes du partage des compétences entre l'état et les collectivités, ainsi que sur la définition précise des compétences qui pourraient ou devraient être allouées aux différents niveaux des collectivités territoriales, constitue le nœud gordien de la mise en œuvre de la décentralisation en Haïti. Les experts s'étant penchés sur s'accordent largement pour appuyer l'idée de la mise sur pied d'un groupe de travail ou d'une Commission appelée à formuler des recommandations précises à ce sujet. Il faut tenir compte des politiques globales de l'état en la matière, tel que formulées par exemple à travers la loi sur l'administration centrale et les fonctions déconcentrées de l'état.

Une autre des questions soulevées dans ce contexte concerne les implications potentielles d'envisager la décentralisation comme un processus: si tel est le cas, il faudra décider par où commencer. Dans une première étape, par exemple, on pourrait se concentrer sur certains des services de proximité comme les services de voirie, ou de génie, ou encore la gestion des services d'eau potable, il faudrait se tourner vers le ministère des travaux pu-

blics, qui concentre actuellement plusieurs de ces compétences, assurer le transfert ou rapatriement des compétences et des ressources appropriées vers les collectivités, puis accompagner le processus sur un certain nombre d'années. Suite à une évaluation, on pourrait ensuite envisager d'étendre les responsabilités des collectivités à d'autres champs. Une autre manière d'aborder le problème, qui serait probablement plus complexe, serait de s'appuyer sur les classes des communes, par exemple, en les invitant à progressivement assumer un champ de plus en plus extensif de compétences : au fur et à mesure des progrès enregistrés, les services déconcentrés des administrations centrales pourraient se retirer vers des fonctions d'appui et de régulation.

En ce qui concerne la révision ou refonte éventuelle des Décrets, un tel processus :

- *se doit de tenir compte d'un processus progressif de partage effectif des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales, et de l'exercice effectif par ces dernières des compétences spécifiques qui leur seraient attribués*
- *doit maintenir le principe de la « coopération décentralisée », tout en précisant que celle-ci se fait dans le respect des lois nationales, et en précisant davantage ses modalités de mise en œuvre.*

En ce qui concerne les mesures politiques d'accompagnement

- *L'Etat Haïtien devrait envisager la mise sur pied à moyen terme d'un programme spécifique d'Investissement Public des Collectivités Territoriales.*
- *Parallèlement, une stratégie d'accompagnement de la part des agences étatiques devra être décrite, se penchant spécifiquement sur les modalités sectorielles de renforcement du processus de déconcentration devant être mis en œuvre afin de faciliter un désengagement progressif de l'Etat de ces champs de compétence.*

En conséquence, en ce qui a trait aux études complémentaires qui seraient souhaitables en la matière :

- *Des analyses sectorielles approfondies devraient être réalisées en ce qui concerne la détermination détaillée des champs de compétence technique des Collectivités Territoriales, en vue d'éventuelles discussions plus approfondies avec les Ministères sectoriels concernés, des élus locaux, des membres des commissions Intérieur et Collectivités Territoriales des deux Chambres du Parlement, et des représentants des principaux secteurs organisés de la société civile, devant mener à terme à l'élaboration d'une véritable politique nationale en la matière.*
- *Une analyse approfondie des attributions allouées à chacun des niveaux de collectivités territoriales, à travers les 11 champs de compétence identifiés dans les Décrets, devrait être entreprise afin d'une part clarifier les zones d'ombre et*

d'intersection; et d'autre part afin de décrire de manière détaillée et concrète les modalités spécifiques de mise en œuvre de ces attributions ainsi que les différentes options possibles selon le cas. Une estimation financière détaillée devrait accompagner ce canevas, sur la base de projections annuelles couvrant tant les frais d'investissements que les frais récurrents, et estimant finalement les sources de financement prévisibles pour la mise en œuvre effective de chacune des attributions et services retenus. Finalement, serait décidé sur cette base l'opportunité ou non d'élaborer des lois d'application complémentaires portant de manière spécifique et détaillée sur les modalités de mise en œuvre des diverses compétences allouées à chaque niveau de Collectivité Territoriale.

- *Des études économiques devraient être réalisées parallèlement sur les compétences financières et fiscales des Collectivités Territoriales, telles que proposées dans le cadre de ces Décrets, afin de soumettre à court terme une estimation des recettes prévisibles, dans la perspective de mieux estimer les niveaux et montants des transferts attendus de la part de l'État – ainsi que les modalités et mécanismes précis de leur mise en œuvre.*
- *Une réflexion approfondie s'impose en ce qui concerne la mise sur pied des services techniques du CID, afin notamment de chiffrer ces besoins et de soumettre dans les meilleurs délais possible des propositions concrètes et détaillées aux instances concernées de l'Etat et de la coopération internationale.*

4. RESSOURCES HUMAINES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Des services administratifs et techniques et du personnel des Collectivités Territoriales

Le Décret Cadre en ses articles 151-152 stipule que les Collectivités Territoriales possèdent un personnel propre émergeant 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.

Le Décret sur **la Section Communale** précise que les services administratifs et techniques assistent le CASEC dans l'accomplissement de ses attributions et compétences. Le Casec dispose ainsi de 4 services dont l'importance dépend de la taille de la population et du volume d'activités socio-économiques de la section: les services qui lui sont propres, financé 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 (Art. 151); les services délégués ou transférés par la Commune et les services mis à sa disposition par des organismes de développement nationaux ou internationaux. (Art. 100 et 101). Le personnel administratif de la section est donc 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. (Art.150, 104 et 105). Le **secrétariat de l'ASEC** -composé minimalement d'un secrétaire exécutif chargé de faire le suivi des décisions prises par l'Asec - émerge au budget de la section et son personnel sera donc assujetti a la législation sur la fonction publique territoriale. Ce secrétariat sera installé au siège du Casec (Art 23, 29).

Le **Conseil Communal**, de son côté, 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 et 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. (Art. 133 et 133.1). Les membres du personnel Communal relève 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. (Art. 137-140.1)

Au niveau **Départemental**, le Conseil dispose d'un Cabinet et d'un Secrétariat, et de 3 grands services : Planification Stratégique, Finances et Budget, et finalement Documentation et Archives. (Art. 103)

De l'encadrement techniques des CT : Dispositions transitoires

Le Décret Cadre prévoit un ensemble de dispositions transitoires relatives aux attributions et responsabilités des Conseils Communaux (art 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'Etat de mettre à leur disposition trois cadres, issus respectivement du MPCE, du MEF et du MICT : Le MPCE fournira ainsi un cadre chargé de l'ingénierie sociale et affecté à la mise en place du plan de développement et des projets communaux. Le MEF fournira un cadre ayant fonction de caissier payeur, chargé de la Comptabilité; de la mise à jour du rôle de l'impôt foncier; du suivi et de la mobilisation de la Patente; et de la préparation et de l'exécution du budget de la collectivité. Finalement, le MICT offrira un cadre chargé de l'administration de la mairie. D'autre part, tous les employés actuels des mairies, outre le secrétaire général et les conseillers du Conseil municipal, sont considérés comme des agents publics soumis à la législation sur la fonction publique territoriale: en conséquence, aucune révocation, aucune nomination ne pourra désormais être faite qu'en vertu de la loi.

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 de manière compétitive. 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 élarger au budget de la collectivité territoriale concernée.

Au niveau de la Section Communale, l'agent exécutif assiste aux réunions et prépare les comptes rendus ; il tient les livres comptables ; il prépare les autorisations de dépenses à être approuvées par la trésorière ; il prépare les chèques ou les fiches de retrait à être cosignés par le président et la trésorière ; il tient la petite caisse ; il prépare le brouillon des rapports financiers et des rapports d'activités ; il fait un premier traitement de toutes les correspondances adressées au Comité exécutif ou au CDSC, en rend compte au secrétaire ou aux autres membres éventuellement concernés et les archives.

Au niveau de la Commune, l'agent exécutif supervise le personnel du bureau du Comité exécutif ; assiste aux réunions et prépare les comptes rendus; tient les livres comptables; prépare les autorisations de dépenses à être approuvées par la trésorière ; prépare les chèques ou les fiches de retrait à être cosignés par le président et la trésorière ; tient la petite caisse ; prépare le brouillon des rapports financiers et des rapports d'activités; fait le traitement des correspondances adressées au Comité exécutif ou au CDC, en rend compte au secrétaire ou aux autres membres éventuellement concernés et les archives.

Cette mention d'un «bureau du Comité Exécutif» laisse donc supposer que ce dernier pourra à la rigueur être composé d'autres employés et techniciens spécialisés, tous émergeant également au budget de la Commune.

-Le Décret sur la Fonction Publique Territoriale :

Ce Décret fixe «*les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics*». Au Titre I, il présente les conditions d'utilisation de services de personnel non-titulaire de cette Fonction Publique Territoriale (FPT), ainsi que la classification des différents cadres d'emploi au sein de la FPT, et souligne le fait que les fonctionnaires territoriaux peuvent accéder à un emploi relevant de la fonction publique nationale. Le Titre II présente les Organes de la FPT (art. 10 à 46) ; les conditions d'accès à la FPT (art. 47 à 57) ; la structure de la carrière (art 58 à 63) ; suivent la définition des Positions, et les divers congés dont jouissent les fonctionnaires qui sont affiliés à la FPT ainsi que les conditions de mise en disponibilité (art 64 à 83) ; le Chapitre VI suivant porte sur les principes et mécanismes d'Evaluation, l'Avancement et le Reclassement des fonctionnaires (art 84 à 91) ; suivent les dispositions relatives aux Droits des fonctionnaires (art 92-93), à la Rémunération et aux Avantages sociaux (art 94-97), et celle relative à la Liberté d'association (art 98). Le Chapitre VII porte sur les Obligations des fonctionnaires (art 99 à 116), tandis que le Chapitre suivant présente les conditions de Cessation de Fonction (117 à 128). Finalement, le dernier Chapitre présente une variété de dispositions transitoires et complémentaires relatives aux cabinets privés des Conseils des Collectivités, ainsi qu'aux conditions d'emploi, régimes de retraite et classement des cadres au sein de la FPT et finalement au statut des fonctionnaires de l'Etat œuvrant au sein d'un service d'une Collectivité Territoriale et vice-versa.

En ce qui concerne les Organes de la FPT, le Décret met en place une architecture qu'il est important d'appréhender correctement. Le Décret crée ainsi un Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, un Institut National de l'Administration Territoriale (INAT), quatre Centres de Gestion Régionaux (CGR) de la Fonction Publique Territoriale, et des Commissions Administratives Paritaires.

Le Conseil Supérieur est composé de représentants du Conseil Interdépartemental (CID) et de représentants des fonctionnaires de la FPT et d'un représentant du MICT, et siège au local du CID. Mis en place parallèlement aux organes des Collectivités, ce Conseil donne son avis sur les projets de lois relatifs à la FPT ; il évalue les politiques relatives à l'administration de la FPT, procède à toutes études jugées utiles, tient à jour les données et statistiques concernant la FPT. Une Loi devra être prise afin de déterminer ses modalités de fonctionnement et d'organisation.

L'Institut National de l'Administration Territoriale (INAT) est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Une Loi en déterminera les modalités de fonctionnement et d'organisation. Il siège à la capitale, mais peut établir des annexes régionales. Cet Institut sera dirigé par un Conseil d'Administration composé de représentants du CID, du MICT, des Collectivités territoriales et des fonctionnaires de la FPT. L'INAT supervise les Centres de Gestion Régionaux et est chargée de la formation des agents de

la FPT. Elle assure également, entre autres tâches, l'organisation des concours et examens professionnels pour le recrutement des fonctionnaires de niveau supérieurs. Des spécialistes rémunérés par le MICT seront chargés des programmes, curricula et recrutement des professeurs. Les actes de l'INAT relatifs à l'organisation des concours et examens professionnels, à l'inscription des candidats déclarés aptes par le jury sur une liste d'aptitude, à la publicité des créations et vacances d'emplois ainsi que les conventions qu'ils passent avec des tiers sont exécutoires dès leur transmission au délégué du département : celui-ci peut déférer à la CSCCA les actes qu'il estime contraires à la légalité.

Quatre Centres de Gestion Régionaux (CGR) sont établis: le CGR Nord desservant le Nord, Nord Est et le Nord Ouest; le CGR Transversal desservant le Centre et l'Artibonite; le CGR Ouest desservant l'Ouest; et le CGR Sud desservant le Sud, le Sud Est, les Nippes et la Grande Anse. Les GCR sont des établissements publics dirigés par un Conseil d'Administration composé de représentants des différents niveaux de collectivités territoriales. Leur financement est assuré par une subvention de l'INAT ainsi que par des cotisations obligatoires des Collectivités territoriales, basées essentiellement sur la masse salariale des fonctionnaires de la FPT en exercice dans les Collectivités concernées. Les CGR assurent diverses missions comme le traitement des données relatives aux créations et vacances d'emploi, en vue d'établir l'évaluation des besoins annuels des ressources humaines au sein des Collectivités. Les CGR assurent d'autre part le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline. Ils appuient l'organisme national de retraite des agents des collectivités territoriales dans son travail, et une Loi devra fixer les modalités de cette intervention.

Sur demande, les CGR peuvent faire appel à l'INAT en vue du recrutement de cadres devant être affectés à des missions temporaires ou en vue d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles ; recruter des fonctionnaires en vue d'assurer des services communs à des Collectivités Territoriales ; et mettre des fonctionnaires à la disposition d'une ou plusieurs CT en vue de les affecter à des missions permanentes, ou pour un service à temps complet ou partiel. Les CGR sont tenus de faire appel à l'INAT pour l'organisation des concours pour les cadres supérieurs de la FPT, mais peuvent d'autre part, organiser des concours communs. Chaque deux ans, les CGR soumettent à la Commission administrative paritaire et à l'INAT un rapport sur l'état de l'administration des CT de leur juridiction, indiquant les moyens budgétaires et en personnel dont elles disposent, et dressant notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes d'emploi. Les actes des CGR relatifs à l'organisation des concours, à l'inscription des candidats, à la publication des créations et vacances d'emplois et le budget de ces centres sont exécutoires dès leur transmission au délégué dans le département où est situé le siège du CGR : celui-ci peut déférer à la CSCCA les actes qu'il estime contraires à la légalité.

Des Commissions Administratives Paritaires sont établies au sein de chacun des CGR, pour chacune des 5 catégories de fonctionnaires de la FPT. Leurs missions sont multiples: conseil de discipline, instance de consultation technique, représentation syndicale, etc. Leurs membres sont désignés conjointement par les Collectivités et par les organisations

des fonctionnaires, et elles sont présidées par un membre de l'Assemblée Départementale. Ces commissions se penchent sur l'organisation et le fonctionnement des administrations des CT concernées ; sur les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et leur incidence sur la situation du personnel; et sur l'examen des orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée. La composition et les règles de fonctionnement des Commissions administratives paritaires sont fixées par la loi.

La Fonction Publique Territoriale est composée de fonctionnaires appartenant à des corps d'emplois communs à toutes les collectivités territoriales. Ces corps sont répartis en 5 catégories comportant chacun plusieurs grades d'avancement. L'appartenance des fonctionnaires à une catégorie d'emploi donnée dépend de leur niveau de qualification. Chaque corps regroupe des fonctionnaires soumis au même statut, titulaires d'un grade leur donnant accès à un ensemble d'emplois. L'accès aux grades dans chaque corps d'emplois s'effectue par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement. Les fonctionnaires sont nommés par le Conseil d'une Collectivité donnée. Leurs conditions générales de travail sont fixées de manière parallèle à celle des agents de la fonction publique nationale; tout fonctionnaire de la FPT peut ainsi accéder à un emploi relevant de la fonction publique nationale. Les Collectivités ne peuvent recruter d'agents non-titulaires que sur une base temporaire d'une durée maximale d'un an, en vue de remplacer un fonctionnaire de la FPT momentanément indisponible. Elles peuvent cependant recruter des agents non-titulaires pour répondre à un besoin saisonnier, pour une durée maximale de six mois et conclure des contrats, pour une durée maximale de trois mois renouvelable une seule fois, pour faire face à un besoin occasionnel. Par mesure d'exception, s'il n'existe pas de fonctionnaires susceptibles d'assurer certaines fonctions spécialisées ou lorsque les besoins des services le justifient, les Collectivités peuvent engager des agents non titulaires pour des emplois permanents, sur la base de contrats à durée déterminée ne dépassant pas un an, renouvelables pour un maximum de 4 ans

Le Décret établit les modalités d'accès à la FPT: Les fonctionnaires des catégories ABC de la FPT sont ainsi recrutés par voie de concours organisés par l'INAT sur décision des CGR. Les jeunes de 16-25 ans ne bénéficiant pas des qualifications professionnelles ou académiques requises peuvent néanmoins bénéficier d'un contrat de droit public de durée déterminée (1 à 2 ans, renouvelable) ayant pour objet de leur permettre d'acquérir une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés. Au terme de leur contrat, et suite à une évaluation de leur aptitude par une Commission spéciale désignée à cet effet, ils pourront être titularisés. Lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le CGR compétent qui publie cette vacance. L'autorité territoriale peut nommer un fonctionnaire en exercice, par voie de promotion interne ou d'avancement de grade, ou pourvoir à cet emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude. Après 3 mois, si le poste demeure vacant, il ne peut être pourvu que par voie de concours. La nomination à un grade de la FPT présente un caractère conditionnel: la titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier.

Les autorités territoriales peuvent également procéder à des mouvements des fonctionnaires. Un fonctionnaire de l'administration centrale peut être mis à la disposition des collectivités territoriales pour accomplir une mission d'encadrement administratif; de manière semblable, un fonctionnaire en activité d'une collectivité territoriale donnée, peut être mis à la disposition d'une collectivité territoriale qui n'est pas la sienne. Dans les deux cas, l'accord et le consentement du fonctionnaire concerné sont nécessaires. S'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire occupant les fonctions de Directeur ou Secrétaire général d'une collectivité territoriale; ou de directeur général ou directeur général adjoint d'un établissements publics de coopération intercommunale et qu'aucun poste vacant correspondant à son grade soit disponible, ce fonctionnaire peut demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupait l'emploi fonctionnel soit à être reclassé, soit à percevoir une indemnité de licenciement. Par dérogation, ces postes peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct mais n'entraînent pas, dans ces conditions, la titularisation au sein de la FPT

Le Décret se penche en détail sur la Position d'un fonctionnaire, qui désigne son statut à tout moment de sa carrière : il peut ainsi être en activité, en détachement, en disponibilité, hors cadre ou en congé de longue durée. Il définit de manière tout aussi détaillée les principes et modalités d'Evaluation et d'Avancement de fonctionnaires territoriaux, qui devront être établis par l'INAT et publiée dans Le Moniteur, les commissions administratives paritaires pouvant intervenir dans le processus. Les résultats d'évaluation doivent servir de référence notamment à l'avancement du fonctionnaire et à l'identification des besoins de formation. L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur ; est prononcé par l'autorité territoriale et se traduit par une augmentation du traitement salarial.

Les droits et obligations des fonctionnaires sont décrits de manière détaillée: L'égalité des conditions de travail et de salaire ainsi que la liberté d'association leur est garantie ; de manière générale, ils ont droit à un bonus annuel, à une couverture d'assurance santé, à une rémunération et à la retraite dans les conditions prévues par la loi sur la pension civile de retraite. Le fonctionnaire bénéficie d'une protection juridique en cas de procédure engagée contre lui par une personne morale ou un particulier par rapport aux actes commis dans l'exercice de sa fonction. Il est tenu à une obligation de réserve et de discrétion professionnelle; et est tenu à l'observance stricte des normes et de l'éthique, ne pouvant prendre aucun intérêt pécuniaire direct aux fournitures ou soumissions qui intéressent la collectivité territoriale de son ressort. L'obligation d'impartialité et de neutralité oblige le fonctionnaire à traiter de manière égale les usagers du service public. L'obligation de probité et de désintéressement entraîne la répression de tous les agissements contraires tels l'ingérence, le trafic d'influence, la corruption, la concussion, le délit d'initié, le détournement ou la soustraction de deniers publics, actes et documents de l'administration publique territoriale. Toute faute personnelle commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions fait l'objet de poursuites disciplinaires (4 groupes de sanctions disciplinaires sont définies et explicitées).

Le Décret prévoit les modalités d'établissement et de fonctionnement de conseils de discipline, ainsi que les différentes voies de recours (gracieux, hiérarchique ou contentieux) ouvertes aux fonctionnaires contre toute décision administrative jugée arbitraire ou illé-

gale. La cessation de fonction (par admission à la retraite, démission, licenciement ou révocation) entraîne la perte de la qualité de fonctionnaire, qui reste soumis au devoir de réserve et à l'obligation de discrétion professionnelle pendant une durée de trois ans. La loi fixe les conditions de la mise à la retraite et de l'octroi de la pension. Le licenciement et la révocation sont prononcés par l'autorité compétente pour insuffisance professionnelle, abandon de poste, condamnation à une peine afflictive ou infamante; enrichissement illicite, après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.

Les dispositions diverses et transitoires, prévoient entre autres que le Conseil d'une Collectivité donnée peut librement recruter les membres de son cabinet, –qui ne seront pas titularisés- et mettre librement fin à leurs fonctions : la loi déterminera les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal. Les Institutions compétentes relevant de l'administration centrale peuvent par convention être chargées d'organiser des concours communs pour le recrutement simultané des fonctionnaires de l'État et des Collectivités. Les fonctionnaires de l'État affectés aux collectivités territoriales et vice versa peuvent opter, selon le cas, pour le statut de fonctionnaire territorial ou pour le statut de fonctionnaire de l'État et le Décret décrit en détail les modalités d'examen de cette demande, ainsi que son impact sur le statut professionnel de ces fonctionnaires.

Appréciation et critiques de l'approche des Décrets

En ce qui concerne le Décret sur la Fonction Publique Territoriale, un certain consensus se dessine à l'effet que ce Décret *«fait une avancée importante dans la gestion des Collectivités Territoriales et dans la construction de la démocratie au pays»*, qu'il est *«nécessaire d'admettre la nécessité d'une Fonction Publique Territoriale»*, et que vu les divers avantages sociaux offerts aux fonctionnaires de la FPT, ainsi que les critères de formation exigés, ce Décret aurait sans doute l'avantage d'attirer ainsi des gens qualifiés à travailler au niveau des Collectivités Territoriales^{xv}. Les critiques adressées à ce Décret visent principalement certaines des dispositions relatives aux organes prévus afin d'assurer la gestion de cette nouvelle institution.

Ainsi, même si la création d'un Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale aurait le mérite de rehausser la visibilité institutionnelle de cette institution, certains se demandent s'il ne viendrait pas malencontreusement marquer une séparation trop nette avec la Fonction Publique nationale. En ce qui a trait à l'INAT, on questionne pourquoi le Décret voudrait lui confier la tâche *«d'organiser des examens professionnels, car généralement, ces examens sont à la charge des institutions de formation ou des ordres professionnels»*: l'INAT devrait en conséquence simplement se concentrer à l'organisation des concours de recrutement. De même, pourquoi l'INAT devrait-elle d'assurer la publication des vacances d'emploi au sein des Collectivités territoriales, qui pourrait se faire par le biais des journaux officiels des Départements et des journaux privés nationaux ?

Le questionnement s'approfondit en ce qui concerne les Centres de Gestion Régionaux: le Décret prévoit ainsi 4 centres régionaux interdépartementaux, et on peut valablement

questionner leur localisation telle que proposée. D'autre part, le mandat des CGR semble des plus vastes, et parfois irréaliste (sinon même inconstitutionnel), comme lorsqu'il leur est demandé *«d'assurer, à la demande des collectivités et d'autres institutions publiques, toute tâche administrative les concernant»* et de *«mettre des fonctionnaires à disposition d'une ou plusieurs collectivités ou établissements, en vue de les affecter à des missions permanentes, pour accomplir un service à temps complet ou non-complet auprès de chacune de ces collectivités»*, ce qui tendrait à remplacer les responsabilités constitutionnelles de l'état en ce qui concerne la mise à disposition des conseils municipaux de conseils techniques fournis par l'administration centrale.

De manière semblable, si l'idée de Commissions Administratives Paritaires est généralement vue d'un bon œil, car étant des *«structures de participations...,(à travers lesquelles les fonctionnaires pourront...) faire passer leurs idées sur la marche de l'administration, pour présenter leurs doléances, pour participer à la construction des administrations des collectivités territoriales, et pour participer à la construction de la FPT»*, par contre les modalités de mise sur pied de ces Commissions, tel que prévu dans le Décret, semble problématique. L'article 44 du Décret indique en effet que ces Commissions Paritaires seront présidées *«par un représentant de l'assemblée départementale»*, or les CGR couvrent divers départements. On est donc en droit de se demander de quelle Assemblée Départementale il s'agit.

D'autre part, si l'article 43 stipule pour sa part que *«ses membres sont désignés par les collectivités concernées et par les organisations de fonctionnaires de ces collectivités»*, on doit souligner qu'aucun des Décrets sur la Section Communale, la Commune ou le Département ne fait mention de ces Commissions Administratives paritaires, ce qui est regrettable. Si l'on ne spécifie pas clairement comment les divers niveaux de Collectivités Territoriales désigneront leurs représentants, ces structures paritaires risquent de devenir des instances incroyablement lourdes, composées de centaines et centaines de membres !

De manière générale, une meilleure intégration des dispositions principales de ce Décret au sein des 4 autres Décrets relatifs aux collectivités territoriales aurait été souhaitable. Il est ainsi regrettable qu'aient été également ignorées : les dispositions générales relatives à l'accès à la FPT; la classification des corps, catégories et grades; les modalités de recrutement d'agents non-titulaires – et tout particulièrement les dispositions généreuses de ce Décret en ce qui à trait au recrutement de jeunes ne bénéficiant pas des qualifications professionnelles ou académiques de base requises; celles relatives aux cadres des établissements publics créés par les collectivités territoriales; le principe de l'évaluation du personnel; certaines des obligations de base des fonctionnaires; le principe du Conseil de Discipline et les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires en cas de décision négative à leur égard; et finalement celles relatives à la cessation de fonction. Parmi les dispositions transitoires de ce Décret qu'il faudrait évidemment intégrer d'une manière ou une autre dans les textes sur les Collectivités Territoriales sont celles ayant trait au statut des membres des cabinets des Conseils et surtout, la situation actuelle des employés des Mairies en particulier.

En ce qui à trait aux besoins en ressources humaines des collectivités territoriales en général, signalons que les Décrets prévoient divers services administratifs et techniques aux divers niveaux des collectivités territoriales, spécifiant que leur nombre et la quantité de leurs employés dépendra du nombre de services effectivement mis sur pied ainsi que de la taille de la population desservie. Mention est faite des possibilités de se prévaloir, sur demande, de l'assistance des agents de l'administration centrale en détachement, et tout particulièrement des caissiers payeurs devant être fournis par le Ministère des Finances, d'un cadre issu du Ministère de la Planification et d'un du Ministère de l'Intérieur. Rappelons également la création du secrétaire exécutif de l'ASEC, appelé à siéger au local du CASEC ; du secrétariat exécutif de l'Assemblée Municipale, dont les membres siégeront à la Mairie ; de l'agent exécutif du CDSC ainsi que de celui du CDC (assisté en principe d'un bureau aux contours indéfinis) ; du Secrétariat du Conseil Départemental ; et celle des services techniques et administratifs du CID.

Il faut se demander si ces cadres sont effectivement disponibles à l'heure actuelle, et sinon, quelles dispositions transitoires devraient être définies d'une part, et comment arriver à former un tel groupe de cadres à brève échéance. Une question connexe est évidemment celle des coûts inhérents à la mise sur pied des structures prévues par le Décret sur la FPT, ainsi que l'augmentation de la masse salariale des collectivités qui découlerait de l'ensemble des dispositions susmentionnées^{xvi}.

En conséquence,

- *Toute révision ou refonte des Décrets devrait maintenir le principe de la création de la Fonction Publique Territoriale, y compris celle de l'existence d'un Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.*
- *Il faudrait cependant chercher à davantage y clarifier les missions exactes de l'INAT, celles des CGR et en à y rationaliser davantage la composition des Commissions Administratives Paritaires.*
- *Une évaluation financière devrait être faite du cout approximatif de l'établissement de ces différents organes et tout particulièrement ceux des CGR, ainsi que de la masse salariale et du cout des bénéfices sociaux qui seraient ainsi accordés aux employés des Collectivités Territoriales.*
- *Une analyse financière devrait également se pencher sur les couts relatifs à la mise sur pied et au fonctionnement des secrétariats exécutifs des Assemblées, CDSC/CDC et CD/CID tels que prévus dans les Décrets, tenant compte du fait que dans la majorité des cas, il sera impossible d'effectivement localiser tout ce personnel dans les locaux actuellement disponibles, particulièrement au niveau des sections communales.*

5. FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les Décrets stipulent que les finances de la République sont décentralisées, le budget national faisant apparaître la ventilation territoriale des dépenses de fonctionnement et d'investissements, et établissant clairement la différence entre les ressources allouées aux services déconcentrés de l'administration centrale et celles à transférer aux Collectivités Territoriales, de telle sorte que ces transferts et subventions soient prévisibles et intégrés dans les budgets de ces collectivités. Les financements provenant d'organismes de développement nationaux ou étrangers, accordés aux Collectivités territoriales pour la réalisation d'infrastructures ou la fourniture de services sociaux devront être intégrés dans le budget de la collectivité territoriale bénéficiaire (art 119).

Les Collectivités territoriales doivent se doter d'une capacité administrative appropriée à une gestion financière efficace, élaborent et gèrent l'exécution de leur budget annuel selon une estimation des ressources propres et externes prévisibles. Leur régime financier et comptable, la nomenclature budgétaire sont déterminés par la loi. L'année fiscale des Collectivités s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre. Le budget de la collectivité territoriale est établi en section de fonctionnement et en section d'investissement. Le montant des dépenses figurant au budget doit correspondre à celui des recettes propres ajoutées aux revenus externes prévisibles. Le budget est proposé par l'organe exécutif de la collectivité territoriale, et voté article par article par l'assemblée (art 120-126).

Les Collectivités territoriales disposent d'une compétence générale en matière de détermination des tarifs ou taxes rémunérateurs du domaine et des services locaux dans les conditions prévues par les lois (Art.133). Le Conseil municipal peut ainsi proposer à l'Assemblée municipale l'établissement de certaines redevances et les tarifs d'impôts strictement locaux. (Art. 159)

L'hypothèque légale affecte les biens des membres des CASECS, des membres du Conseil municipal, du directeur général de la Mairie et des caissier payeurs, qui sont tous tenus de déclarer l'état de leur patrimoine au greffe du tribunal de Paix suivant leur entrée en fonction, et trente jours après leur désaffectation (art 150.1 du Décret sur la Commune et art 106 du Décret sur la Section).

Outre les recettes tirées de leur assiette fiscale propre et des redevances établies sur les services offerts à la population, le Décret Cadre prévoit deux trois sources majeures de financement additionnels pour les Collectivités territoriales : le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (CGFDT), le Fonds d'Appui à la Gouvernance Locale (FAGL) et les transferts et/ou subventions de l'état.

Un Fonds d'Appui à la Gouvernance Locale (FAGL) devra ainsi être établi, alimenté par une contribution allant de 2-5 % du montant de tous les projets de développement communautaires financés par des fonds non publics. Ce fonds servira à la mise en place et au fonctionnement des instances participatives de développement (les Conseil de Dévelop-

pement). Le FAGL sera géré par la Commission de Gestion des Fonds des Collectivités territoriales (CGFCT) dont une loi précisera les modalités de fonctionnement. Les allocations à accorder aux collectivités devront être déterminées sur la base de critères objectifs, notamment le montant des recettes fiscales locales par habitant, le pourcentage de dépenses obligatoires non couvertes par les recettes propres, les indices sectoriels de couverture des besoins en santé, en éducation, en sécurité alimentaire, en loisirs ainsi que les besoins en infrastructures de développement (art 138 et 150).

D'autre part, les Décrets prévoient que le CID assure la détermination et le suivi des transferts destinés aux Collectivités territoriales. (Art 141-149). Les transferts et subventions effectués par l'Etat au bénéfice des Collectivités Territoriales sont de deux types:

Les **transferts ordinaires** comprennent les transferts administratifs et conditionnels. Les transferts administratifs servent à équilibrer le budget de fonctionnement des collectivités et leur utilisation est libre de contraintes. Pour leur part, les transferts conditionnels sont liés au transfert d'une compétence par l'État aux Collectivités territoriales, dans le cadre de la fourniture d'un service ou de la réalisation d'un investissement pour lesquels les moyens propres des collectivités sont insuffisants (i.e. : projets d'infrastructures et charges récurrentes). Leur utilisation exige la stricte conformité à l'usage préétabli. Les montants alloués aux transferts conditionnels sont établis à partir de critères objectifs tels: caractéristiques de la collectivité dans le domaine visé, indice fiscal par habitant, nombre de bénéficiaires directs et variations de coûts interrégionaux. Les **transferts extraordinaires** ou **subventions** comprennent les subventions complémentaires, les subventions compétitives et les subventions ad hoc ou d'urgence.

Le Département :

La comptabilité des départements doit être conforme aux principes comptables de l'Administration publique. (Art. 116 et 117). Le 15 juin au plus tard de chaque année, le Conseil départemental transmet l'avant-projet du budget au Conseil interdépartemental pour la détermination des provisions à prévoir dans le Budget national. Il est soumis, à la session de Novembre, aux délibérations et vote de l'Assemblée. (Art. 109, 110 et 111)

Les recettes départementales sont dites ordinaires et extraordinaires. Les recettes ordinaires comprennent : les transferts administratifs et conditionnels du pouvoir central ; le revenu des biens départementaux et les profits provenant des établissements publics créés par le Département ; la ristourne des centimes additionnels établis par la loi au profit du Département. (Art. 106 et 107) Les recettes extraordinaires comprennent: les subventions compétitives et les subventions ad hoc ou d'urgence ; les dons et legs en espèces ou en nature ; l'encaissement des créances non recouvrées au cours des exercices précédents; toutes autres recettes imprévues. (Art.108) Les **dépenses départementales** sont obligatoires et facultatives. Parmi les dépenses obligatoires on trouve les indemnités et celles liées aux transferts conditionnels. (Art.106 et 107)

La Commune :

Selon le Décret sur la Commune, son budget comprend : le budget de fonctionnement, celui d'investissement et celui du service de la dette, ainsi que les dommages-intérêts et dépens dus par la commune. Il est soumis au vote de l'Assemblée à la session de Novembre, puis est soumis ensuite par le CM au CD et à la CSCCA le 1^{er} décembre. (Art. 163 - 169)

Elle a les **compétences fiscales** suivantes : (Art. 140) mobilisation et perception de la CFPB, dont un pourcentage de 25% est versé aux Sections communales; mobilisation et suivi de la perception de la Patente par la DGI ; établissement et perception des droits ou des redevances sur les services communaux; création et perception des frais pour les licences d'exploitation du patrimoine communal; perception des amendes fixées par arrêtés; perception des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers de la commune ;établissement et perception des redevances sur l'identification des rues et la numérotation des maisons ; création et perception des frais pour l'utilisation des parkings publics ; 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. Le Conseil municipal peut proposer à l'Assemblée l'établissement de certaines redevances et les tarifs d'impôts strictement locaux (art 159)

Droits, licences, amendes, revenus et taxes sont payés à la DGI. Le Conseil peut, par arrêté, ordonner à la DGI d'augmenter jusqu'à 10% les taxes recouvrables sur les biens imposables dans la commune. Il peut imposer une sur taxation sur les terrains vagues, les bâtiments délabrés et non habités. Une municipalité peut prendre une taxe spéciale pour les créances imposées par une décision de justice, les dommages-intérêts et dépens, les emprunts et le service de la dette. (Art. 174 -179). Pour toute redevance non payée, la mairie peut faire des prélèvements avec dépens au moyen de la saisie et de la vente des biens meubles saisis. Une action en justice peut être intentée contre tout contribuable exigeant le paiement des taxes avec dommages-intérêts et dépens. (Art.180 et 184) .Le Conseil peut, selon les procédures nationales d'expropriation et compte tenu des propriétés exclues par la Loi: s'approprier tout immeuble nécessaire à l'exécution de travaux ou pour toutes autres fins municipales, ainsi que des chemins pavés ou empierrés. Le propriétaire intéressé peut saisir le tribunal d'Instance dans le cadre de l'opposition exercée contre l'avis d'expropriation. (Art.198-200.1)

Les **recettes communales** sont dites ordinaires ou extraordinaires. Les **recettes ordinaires** consistent en les transferts de fonds prévisibles de l'état ; les revenus des biens communaux ; le produit des droits d'abattage des animaux; la taxe d'assainissement relative au curage des égouts, au ramassage des ordures, et à l'aspersion des mares, selon le tarif établi par arrêté; la redevance pour le ramassage et le traitement des déchets; les taxes spéciales contre la pollution; le produit des droits de places perçus dans les échoppes, marchés divers, parcs communaux; le produit des concessions de terrains dans les cimetières collectifs des quartiers ; le produit des amendes prononcées par les tribunaux à l'occasion de la violation des textes de lois et des arrêtés communaux; le produit de l'expédition des actes administratifs, selon les tarifs adoptés par arrêté; le produit des

droits de patente et d'impôts fonciers; le produit des droits d'alignement ; le produit des amendes sur les matériaux et denrées sur la voie publique ; le produit de la taxe sur les jeux autorisés; le produit des centimes additionnels pour compte de la Commune suivant le tarif établi par arrêté de l'autorité compétente; le pourcentage des profits sur les contrats d'exploitation concédés à des sociétés ou compagnies; les bénéfices provenant des entreprises exploitées directement par la Commune; le produit des droits sur le permis de construire ; les droits recouverts auprès du pouvoir Central ou des concessionnaires, à l'occasion de l'exploitation des gisements, carrière et autres ressources situées; le produit du paiement des contraventions de véhicule; le produit des parkings publics payants; les produits de toutes autres taxes ou redevances existantes ou à établir, suivant le tarif arrêté par le Conseil municipal après approbation de l'Assemblée; toute autre recette que la législation permet d'établir. (Art. 158).

Les *recettes extraordinaires* proviennent: des subventions compétitives et des subventions ad hoc ou d'urgence, des dons et legs; de l'encaissement des créances exigibles; du produit des emprunts dûment autorisés; de toutes autres recettes imprévues. (Art. 160). Le Conseil municipal peut ainsi effectuer des *emprunts* en vue de travaux d'infrastructures, avec l'approbation de l'AM et *l'implication* de l'Exécutif. L'arrêté doit spécifier le montant de l'emprunt, le mode de remboursement, les intérêts et les conditions de l'emprunt, et doit être soumis au CD : si celui-ci s'y oppose, le CM peut saisir la CSCCA. (Art.191-195.1). Les **dépenses communales** sont obligatoires ou exceptionnelles. Parmi les dépenses obligatoires on peut citer : les indemnités, celles relatives aux transferts et aux dons conditionnels, les frais de cessions et de représentations. (Art. 161 et 162).

Le Décret sur la Commune définit le rôle et les attributions du Directeur des Affaires administratives et financières de la mairie, qui est entre autres responsable du personnel, des ressources matérielles et financières et qui prépare le projet de budget de la Commune sous la supervision du directeur général. Il en est de même pour le caissier payeur, qui est un fonctionnaire délégué par le MEF et qui agit en tant que chef du Service des Ressources fiscales. Entre autres tâches, il assure la tenue des livres comptable ; exécute toute décision prise par le Conseil communal compatible à ses attributions et émet ses réserves s'il juge toute transaction financière illégale : le Conseil peut passer outre, à ses propres risques légaux (art 141). Le caissier payeur doit déposer sur le compte bancaire de la mairie, les deniers provenant des taxes ou redevances, les dons, legs et subventions ou tous autres deniers perçus; il tient des comptes journaliers et conserve les pièces justificatives de tout paiement, dépenses, rentrées et de toutes autres pièces justifiant une transaction. Il doit laisser à la disposition du directeur général ou du Maire titulaire, pour vérification, avant de les déposer aux archives, toutes pièces justificatives de ses transactions. Le caissier payeur remet au maire tous les trimestres, avant la session de l'Assemblée municipale, un état à jour des recettes et dépenses de la Commune. Les comptes de gestion sont apurés et arrêtés mensuellement par le maire et à chaque session trimestrielle par le Conseil municipal et l'Assemblée municipale. Aucune dépense ne peut-être faite sans une réquisition et sans l'autorisation signée du maire (Art 141-149).

La Section Communale :

Les **compétences fiscales** de la section communale sont la perception de droits relatifs au permis d'inhumation ; aux ventes de bétails ; perception de pénalités sur les terrains vacants dans les villes et les bourgs des taxes sur les spectacles et les jeux de hasard ; de redevances relatives aux services relevant de sa compétence ; d'amendes sur les animaux épaves ; contre les actes de délinquance ou de destruction du patrimoine de la Section; contre la coupe illégale des arbres. Le budget de la section communale est établi en sections de fonctionnement et d'investissement ; il est proposé par le Président du Casec et voté en équilibre par l'ASEC. (Art. 124, 126 et 130). La comptabilité doit être conforme aux principes comptables de l'Administration publique.

Les **recettes** des sections communales comprennent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires. Les premières permettent de faire face aux charges et obligations courantes et proviennent du produit des taxes partagées, 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. (Art.139 et 140). Les redevances sont des frais payés, sur la base du prix de revient, pour la jouissance d'un bien ou l'obtention d'un service. Les revenus provenant des redevances ne peuvent être utilisés qu'à la production du bien ou du service. (Art. 141). Les recettes extraordinaires comprennent les recettes temporaires ou accidentelles, les dons, les subventions de l'État ou d'autre organisme public ou privé. Les sections communales ne peuvent recourir à l'emprunt. (Art.142 et 143)

Le CASECs n'utilise que des comptes bancaires ou de caisse populaire, ouverts au nom de la section communale. L'intégralité des fonds collectés doit être déposée le jour suivant dans les comptes de la section. Pour tout décaissement, la signature de deux des trois membres du Casec est obligatoire et une procédure détaillée est établie dans le Décret sur la Section, décrivant les procédures administratives requises pour tout décaissement (Art. 144 -149). A la fin de chaque journée, un rapport de décaissement doit être préparé par le préposé et soumis au pour approbation. A la fin de la semaine un état récapitulatif des fonds encaissés est préparé par le caissier payeur. Tous les dons ou subventions reçus doivent être émis au nom de la section communale. Les décaissements de plus de 500 gourdes se font par chèque ou fiche de retrait, mais, certaines dépenses de 500G ou moins peuvent se faire en espèces à partir d'une petite caisse.

Les ordres de paiement et de remboursement sont signés par le caissier payeur et le président du CASEC. Aucun membre du CASEC, aucun employé ne peut garder chez lui les deniers, les pièces justificatives, les livres de comptes ou autres biens de la section communale. (Art. 186 – 190.)

Appréciation et Critiques de l'approche des Décrets

Un consensus quasi général est relevé dans la littérature consultée ainsi que parmi les experts s'étant penchés sur la question du financement des collectivités territoriales, en ce qui concerne le fait que les finances de l'état doivent être décentralisées, telles qu'exprimées dans les Décrets : en conséquence, les budgets des Collectivités ne peuvent se limiter à leurs recettes internes et devaient logiquement tenir compte des apports externes, «*de la même façon que le budget de l'État. Les fonds provenant de l'État doivent (donc) être prévisibles et intégrés aux budgets des Collectivités*». ^{xvii} En conséquence, il semble donc logique que l'année fiscale des collectivités territoriales soit différente de celle de l'état, tel que prévu dans les Décrets

De la même manière, un consensus semble exister en ce qui concerne la nécessité de moderniser les mécanismes de transferts en provenance de l'état au bénéfice des collectivités territoriales, car le système actuellement en vigueur fait des subventions de l'Etat des recettes extraordinaires imprévisibles, non transparentes car totalement discrétionnaires, et ne figurant pas au budget des collectivités. Afin d'encourager les CT à adopter des politiques venant renforcer la mise en œuvre des grandes priorités et orientations nationales, le gouvernement central devrait clairement disposer de mécanismes de transferts en faveur de ces dernières permettant a) d'assurer l'équité sociale et régionale dans l'accès des citoyens aux services publics (la « solidarité » ; et b) d'inciter des investissements publics complémentaires de la part des CT -et également privés- dans les secteurs jugés prioritaires. Ces objectifs peuvent être atteints en adaptant divers modèles existant dans d'autres pays qui ont fait l'expérience de la décentralisation fiscale. De façon générale, ces transferts seraient ainsi conçus comme des subventions allouées par le gouvernement central à des secteurs déterminés, tels l'éducation, la santé l'agriculture, les infrastructures, les services sociaux, etc. Les modèles prévus dans les Décrets vont dans le bon sens, mais mériteraient à être mieux compris, et approfondis.

Par exemple, la question est soulevée pour savoir si les subventions et transferts financiers en provenance du gouvernement central (ou sinon au moins les subventions complémentaires et compétitives) ne devraient pas transiter d'abord par le CID ou Conseils Départementaux, aux fins d'une redistribution interne ultérieure aux différents paliers des Collectivités Territoriales de leurs juridictions respectives. Sans mettre ici en cause un principe hiérarchique quelconque, une telle option permettrait de soutirer davantage les autorités locales de l'emprise directe du pouvoir central.

Nous reconnaitrons de même l'utilité de distinguer clairement entre les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissements des CT. Ceci devrait en principe avoir des conséquences sur les subventions ou transferts de l'Etat, qui devraient également tenir compte de ces deux grandes catégories d'affectation possible.

Nulle position claire n'a cependant été formulée quant à la suggestion d'inclure des provisions légales afin de produire un budget annuel cumulatif ou intégré de l'ensemble des collectivités territoriales du pays, reflétant tant leurs ressources propres que les ressources externes.

En ce qui concerne le Fonds d'Appui à la Gouvernance Locale (FAGL), des doutes sont cependant exprimés quant aux possibilités effectives de négocier pareille entente avec les bailleurs de fonds internationaux, et quant à l'opportunité d'imposer pareille « surtaxe » aux citoyens, organisations communautaires et organismes humanitaires à but non-lucratif nationaux et étrangers.

Pour mieux aborder la problématique du financement des collectivités territoriales, il n'est pas inutile de se rappeler quelques données fondamentales à ce sujet. Ainsi, divers auteurs^{xviii} ont souligné qu'en 1997, les recettes communales ne totalisaient que quelques 70 millions de gourdes, soit 3% des recettes fiscales totales et 1.5% des dépenses totales du pays; de ce total, 82%, soit 57 millions de gourdes, provenait des 4 communes de la région métropolitaine. A part ces 4 Communes spécifiques, aucune des 131 autres Communes du pays (rappelons qu'il en existe maintenant 140 au lieu du total de 135 de l'époque) n'arrivait à couvrir ses frais de fonctionnement à partir de ses recettes propres : à peine une douzaine d'entre elles perçoivent des recettes suffisantes pour couvrir la rémunération annuelle des 3 membres du Conseil soit 210,000 gourdes; les recettes annuelles de plus d'un tiers des Communes du pays sont de moins de 17,500 gourde, c'est-à-dire insuffisantes pour s'acquitter du salaire mensuel des membres de leurs Conseils !

Dans la pratique, les transferts se réalisent de manière largement subjective. Les communes *autonomes* de la région métropolitaine ne reçoivent ainsi aucun frais de fonctionnement; tandis que les chefs lieux de Départements reçoivent des subventions mensuelles allant de 60,000 gourdes à quelques 140,000 gourdes; les 41 chefs lieux d'arrondissement reçoivent des subventions mensuelles d'environ 60,000 gourdes; les autres Communes du pays, des subventions mensuelles d'environ 48,000 gourde. La subvention allouée aux Casecs leur permettent de couvrir les salaires des 3 membres et frais de fonctionnement jusqu'à concurrence de 2000 gourde par mois. Si en plus, chaque Commune reçoit des subventions d'un montant fixe, sur la base du solde non dépensé des recettes provenant du FGDCT (variant de quelques 135,000 gourdes en 96-97, à quelques 205,000 gourdes en 97-98, par exemple), il demeure que cette subvention complémentaire est totalement imprévisible.

Une analyse plus fine de l'ensemble des subventions ainsi allouées permet de constater que les transferts accordés varient énormément, allant de moins de 5 gourdes par mois per capita pour toute une série de Communes que l'on peut ainsi considérer comme les « parents pauvres », jusqu'à 45 gourdes et même 115 gourdes par mois per capita pour les Communes « privilégiées ». Finalement, il faut également compter sur toute une série de subventions faites de manière discrétionnaires par l'Etat au bénéfice de certaines Communes privilégiées, allant, de « *fonds d'urgence, subventions pour le carnaval, subventions pour les fêtes patronales, subventions pour transport de matériel* », sans parler de « transferts en nature » comme la distribution de 42 camions à détritrus effectuée à 16 Communes en 1998, d'une valeur de quelques 50 millions de gourdes, ou encore de subventions discrétionnaires effectuées à certaines communes en vue de leur permettre de faire face à des arriérés de salaires et à leurs frais de fonctionnement.

La Constitution prévoit l'autonomie des Collectivités territoriales, qui ne peut être envisagée seulement en termes de pouvoirs de décision (partielle) en ce qui concerne l'utilisation des fonds publics locaux, mais doit également impliquer en principe le droit d'identifier de nouvelles sources d'imposition, de fixer les taux et tarifs des impôts et redevances (à l'intérieur de fourchettes établies par la Loi) et même de les percevoir directement.

D'autre part, en ce qui concerne la problématique de la perception des taxes et redevances locales, certains experts posent cette question de la perception des recettes locales, demandant quelles modalités et procédures administratives devraient être définies dans la Loi, afin de mieux assurer leur 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 d'audit privées, 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 d'envisager 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 d'accompagnement 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.

En ce qui concerne l'impact potentiel des décisions fiscales adoptées au niveau local, nous réitérons le fait que le gouvernement central se doit de pouvoir fixer des normes locales correspondant à sa politique macro-économique. Il faut de toutes évidences éviter également que les contribuables n'aient à assumer des charges fiscales trop lourdes, dégressives, ou accusant de trop vastes disparités régionales. Dans le cadre d'une nouvelle politique fiscale, l'Etat se doit donc de fixer les grandes règles du jeu : la Loi doit identifier clairement au départ les champs d'imposition réservés à l'Etat central, ceux transférés ou alloués aux Collectivités (qui seraient libres d'appliquer ou non ces pouvoirs), ainsi que les champs partagés. Afin de permettre une plus grande flexibilité et adaptation au contexte local, les autorités locales doivent être encouragées à identifier de nouvelles sources d'imposition et redevances diverses, dont l'adoption doit nécessairement passer par des mécanismes démocratiques de consultation des contribuables et d'approbation par les assemblées concernées, tel que prévu dans les Décrets.

Sur la base des analyses produites sur la problématique du financement des collectivités,

Finalement, tels que mentionnés dans les Décrets, il est important d'accorder aux CT la possibilité d'accéder aux ressources financières offertes par les marchés financiers, tels 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 publique et d'approbation 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 devant être adoptée à ce sujet, mais également par le biais de dispositions clairement articulées au sein des lois traitant spécifiquement des CT et de leurs compétences, comme dans les Décrets analysés) afin de permettre aux CT de sanctionner les contribuables refusant de s'acquitter de leurs charges. Dans ce sens, mérite approfondissement les procédures de recours généraux des parties en cause, ainsi que celle de saisie pour cause d'évasion fiscale et celles concernant l'expropriation au nom de l'intérêt collectif prévues, ainsi que la problématique relative à la vente des biens tombés dans le domaine public.

A titre de comparaison, au niveau régional, en Amérique du Nord (USA et Canada) les pouvoirs locaux gèrent 45% du budget. Pour le reste du continent américain, la moyenne est de 29%. En République Dominicaine, environ 15% du budget national, soit 15 milliards de pesos, est affecté aux Collectivités Territoriales. Avec l'adoption du Code sur les Gouvernements Locaux en 1992, aux Philippines, la part des revenus fiscaux du gouvernement central qui est maintenant allouée aux collectivités locales, passa de 11% à 40% (dont 23% aux départements, 23% aux grandes villes, 23% aux municipalités et 20% à l'équivalent des sections communales - les habitations, quartiers et petits villages bénéficiant de 8% des recettes des taxes nationales) ; la seule Loi sur la fiscalité et taxation locale couvre plus de 375 articles.

Quoiqu'il en soit, les experts consultés s'accordent tous pour admettre que cette problématique demande une réflexion approfondie. D'un côté, il est clair qu'il faut rechercher divers mécanismes par lesquelles les ressources financières des collectivités territoriales pourraient être substantiellement augmentées, y compris par l'imposition locale, ce qui entraîne à son tour le problème autrement complexe de la production de richesses au niveau communal, afin d'y élargir l'assiette fiscale. On ne peut ignorer le problème du déficit structurel des collectivités territoriales à l'heure actuelle, qui demandera beaucoup de temps à résoudre. Ceci serait en conséquence un facteur additionnel plaidant en faveur d'une approche par étape du processus général de mise en œuvre de la décentralisation.

Trois sources de financement peuvent être envisagées actuellement : les redevances, la fiscalité locale, et les transferts en provenance de l'état, et toutes les mesures possibles en vue de les moderniser et renforcer devraient être prises en compte. Il est vrai qu'il existe un large potentiel d'augmentation des recettes locales, sans compter le fait que plusieurs sources de rentrées financières ne sont pas comptabilisées actuellement, particulièrement au niveau des communes les plus importantes. Dans une étape ultérieure de la décentrali-

sation, pourrait être étudiée et mise en oeuvre une réforme plus profonde de la fiscalité locale.

D'autre part, en ce qui concerne la révision ou refonte des Décrets, ce processus devrait :

- *affiner autant que possible les provisions juridiques relatives à l'ensemble des sanctions et pénalités applicables aux contribuables refusant de s'acquitter de leurs charges, et tout particulièrement celles relatives aux procédures de saisie et de vente des biens tombés dans le domaine public. Il en va de même en ce qui concerne les procédures prévues en matière d'expropriation au nom de l'intérêt collectif.*
- *tenir compte de la nécessité de moderniser les mécanismes de transferts de l'Etat au bénéfice des CT, selon les modèles retenus dans les Décrets, quitte à les introduire progressivement, notamment à l'occasion d'une nouvelle loi sur la fiscalité des collectivités territoriales*
- *clarifier et affiner le plus possible les mécanismes de perception des taxes, impôts et redevances et le monopole actuellement alloué en la matière à la DGI, et clarifier davantage le rôle des contrôleurs financiers affectés aux collectivités territoriales*
- *réaffecter aux sections communales certaines des taxes et redevances municipales, ou au moins une partie de leurs recettes, tel que le fait les Décrets en transférant aux Sections une partie des recettes provenant de la CFPB.*
- *affiner les procédures relatives à l'emprunt municipal, et introduire des dispositions relatives à l'émission de bons municipaux.*

En conséquence, en ce qui concerne les politiques publiques :

- *L'Etat Haïtien devrait prévoir une transition de la CFPB vers un impôt municipal sur la propriété foncière et allouer aux Communes l'impôt sur les transactions immobilières.*
- *Il faut de toute urgence actualiser à travers les dispositions juridiques applicables, les modalités d'application et les taux de tarification des multiples taxes, impôts et redevances municipaux existant, notamment la Patente et la CFPB. L'ensemble de ces problèmes doivent être clairement résolus par une nouvelle Loi sur la fiscalité 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.*
- *Entamer dans les meilleurs délais possibles le processus d'élaboration d'une nouvelle loi compréhensive sur la fiscalité des Collectivités Territoriales*

6. CONTROLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les articles 23 et 25 du Décret Cadre, 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 Cadre dans ses articles 67-74, (voir aussi art 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 contraintes 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.

Les Décrets affirment que **la CSCCA connaît de tous les litiges mettant en cause le pouvoir central et les Collectivités, les Collectivités entre elles et enfin les conflits entre les Collectivités territoriales et les personnes physiques ou morales**. Le contrôle de la CSCCA peut-être exercé d'office sur tous les actes de gestion et d'administration du Conseil ; sur demande de l'Assemblée pour contre-vérification des actes de gestion et d'administration du Conseil; sur demande du Conseil départemental; sur demande du pouvoir central; sur demande du pouvoir législatif; ou enfin sur pétition des citoyens adressée à la CSCCA ou à n'importe quelle entité des collectivités territoriales.

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 Chambres des députés et le Sénat peuvent mener des enquêtes sur le fonctionnement d'une municipalité sans pour autant être en mesure de ne prendre aucune décision contraignante.

L'article 213 du Décret sur la Commune indique que si le budget d'une commune n'est pas voté selon les normes ou les dates prescrites, l'Assemblée départementale saisit la CSCCA qui donne un avis, une proposition ou une mise en demeure. Si les organes de cette collectivité municipale ne s'inclinent pas, le Conseil départemental intervient et propose à l'Assemblée départementale le renouvellement du budget de l'année budgétaire écoulée.

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 peut 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.

Toutes décisions prises par les Conseils se prennent uniquement sur des objets relevant de leurs compétences, et 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. (Art 58 du Décret sur la Section, Décret sur la Commune art 69, Décret sur le Département. art 94). 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 Cadre 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 (art 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, art 62 ; Décret sur la Commune, art 74 ; ou art 98 du Décret sur le Département). Les Décrets prévoient également, le cas échéant, le remboursement des frais encourus par la collectivité suite à la faute de membres des conseils ayant procédé à la mise en exécution de décisions illégales.

Les articles 24 et 26 du Décret Cadre, ou encore les articles 12 et 14 du Décret sur la Section, affirment que **les actes des Collectivités Territoriales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification** selon le cas, et à compter de leur transmission avec preuve de réception au Délégué lorsque la loi le requiert. 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 : ceux-là ne prennent plein effet que dans un délai d'un (1) mois après l'exécution des formalités de publication et de transmission. Dans ses articles 70-72, le Décret Cadre 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 indique, dans 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 où 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.

L'assemblée de la collectivité concernée, une autre collectivité, une personne morale ou physique peut également exercer un recours contre un acte du Conseil d'une collectivité Territoriale par devant la CSCCA. Dans ce cas, la saisine de la Cour n'a point d'effet suspensif. La contestation par les Collectivités territoriales des décisions des autorités du pouvoir central se fait par déférence à la CSCCA. (Voir Art. 14 Décret sur la Section ; rien n'est spécifié à ce niveau de manière explicite pour les 2 autres niveaux de CT).

En ce qui concerne les **mécanismes de contrôle internes**, les articles 33, 36-41 du décret sur la Section ; les articles 16, 20-21, 26 et 41 du Décret sur la Commune ; les articles 27, 31-32 du Décret sur le Département, spécifient que les décisions des Assemblées sont de deux ordres : des résolutions et des recommandations : les premières sont contraignantes pour le Conseil, néanmoins, elles doivent préciser les moyens nécessaires à leur mise en application. Les secondes sont des suggestions dont l'exécution est facultative. Seront réputées nulles et de nul effet pour le Conseil toute délibération de l'Assemblée portant sur des objets étrangers à ses attributions ; cette nullité ne peut-être prononcée que par la CSCCA.

Les résolutions et recommandations de doivent être communiquées avec avis de réception au Conseil, au plus tard dans les huit (8) jours. Si le Conseil a des objections à l'exécution d'une résolution, il a huit jours à partir de la réception pour les formuler à l'Assemblée; passé ce délai, il a comme obligation de la respecter. Les objections formulées par le Conseil sont analysées par l'Assemblée : le vote pour passer outre aux objections se fait à la majorité des deux tiers des voix. Si cette majorité ne peut être obtenue, l'Assemblée doit tenir compte de la position du Conseil et modifier sa décision en conséquence. Selon le cas, le Conseil mettra en application ces décisions soit par un arrêté, soit par un avis ou de toute autre manière prévue par la loi.

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 (15) 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 (8) jours à partir de la saisine ; passé ce délai, toute demande est réputée sans objet.

Dispositions relatives à la résolution des litiges et conflits :

Quoiqu'il ne s'agisse pas de manière stricte de mesures relatives au contrôle administratif et financier par l'état des Collectivités territoriales, mais ayant davantage trait au contrôle interne, nous estimons utile de nous pencher rapidement ici sur les mécanismes de résolution de conflits prévus dans les Décrets en cas de litiges opposant l'état et les

collectivités, entre les organes d'une collectivité donnée, ou entre les collectivités elles-mêmes.

Selon le Décret cadre, trois grands principes sont à respecter en cas de conflits entre l'Etat et les CT, entre les organes d'un même niveau et entre les CT elles-mêmes :

- la Collectivité de niveau supérieur ou, à défaut, le pouvoir central par l'entremise des Délégations, prend en charge la gestion de l'instance concernée, afin d'assurer la continuité des services publics. (Art. 79)
- les litiges entre les organes des collectivités et le pouvoir central sont portés par-devant la CSCCA. (Art.80).
- les litiges, devraient d'abord être résolus par le dialogue et la négociation amiable; en absence de consensus, les concernés doivent se référer à une Commission de médiation et d'arbitrage. S'il y a rejet de la décision de la dite 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 Décrets précisent les modalités de composition et de fonctionnement de ces Commissions de médiation (Décret Section, art 97-98 et Décret Commune art 87-88) dans les cas de litiges opposant le Conseil interdépartemental et un autre organe des collectivités (art 80 du Décret Cadre), opposant les membres du Casec et de l'Asec (Décret sur la Section Communale art 93-95) opposant l'Asec ou le Casec au Conseil municipal ou à l'Assemblée municipale, opposant l'Assemblée et le Conseil municipal (Décret sur la Commune art 83-86), opposant l'Assemblée ou le Conseil municipal au Conseil ou à l'Assemblée départementale.

Signalons d'autre part que parmi les dispositions prises à travers les Décrets en ce qui concerne l'une des sources les plus fréquentes de conflits au niveau des organes des collectivités territoriale, sont celles relatives aux **modalités de composition des Conseils et à la responsabilité collective de leurs membres**. Les Décrets prévoient ainsi d'une part (Décret Cadre, art 39) que les membres des Conseils sont élus de manière indépendante, accédant aux postes de président, premier adjoint et second adjoint du conseil sur la base de la hauteur du suffrage obtenu; d'autre part, les décisions du conseil se prennent à la majorité absolue des membres -y compris celles relatives à l'exécution du budget et à la nomination des employés- et en cas d'égalité de voix, celle du président du Conseil prédomine (art 45 du Décret Cadre , article 74 du Décret sur la Commune et art 98 du Décret sur le Département). Toute décision prise de manière unilatérale pourra ainsi être déclarée nulle et de non -effet par le vice-délégué (art 62 du Décret sur la Section) ou par la CSCCA (art 74 du Décret sur la Commune et art 98 du Décret sur le Département), régulièrement saisis par un autre membre du Conseil. Une mesure conservatoire est même prévue, puisqu'au cas où le début d'une d'exécution d'une décision unilatérale aurait impliquée des dépenses \pour la collectivité territoriale, le membre fautif devra les rembourser.

Finalement, les membres des Conseils se partagent les responsabilités d'exécution et de la supervision des différentes missions de la Collectivité, 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 CT (art43 du Décret Cadre). Les Décrets croient bon d'ajouter que « *dans ce sens, ils ont le devoir de s'entraider et de se suppléer mutuellement, toutes les fois que les circonstances l'exigent* ».

L'article 63 du Décret sur la Section, ainsi que l'art 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, pouvant cependant faire formellement consigner toutes les réserves jugées nécessaire dans le procès-verbal.

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: « *c'est le point où s'opposent ceux qui sont partisans de la décentralisation à ceux qui ne le sont pas ou même, parfois, ceux qui voient différemment le degré d'autonomie à accorder aux Collectivités. Il y a d'un côté des défenseurs de la tutelle qui s'arc-boutent sur cette position, parfois par pure méconnaissance des autres formes possibles de contrôle. Il y a, de l'autre, ceux qui voudraient que les Collectivités soient exemptes de tout contrôle du pouvoir central. Les deux thèmes sont traités séparément dans le corps du Décret Cadre, cependant, ils ont un lien dialectique. Un aspect est parfois contesté en matière d'autonomie parce qu'on ne tient pas compte de ce qui est prévu en terme de contrôle. On oublie que le contrôle peut être exercé par l'État, par les assemblées ou, par la société civile et les simples citoyens* »^{xix}.

Il a été estimé qu'un des principaux acquis des Décrets reposait justement sur la problématique du contrôle administratif et financier: « *(ils) accordent une véritable autonomie politique aux organes des Collectivités territoriales par l'instauration du contrôle de légalité et la fixation de délai pour les actes qui réclament un aval des représentants du pouvoir central. Aussi privilégient-ils le contrôle a posteriori au lieu du contrôle a priori* »^{xx}. 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 leur 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: « *c'est cette prérogative qu'elle exerce en délibérant sur les pétitions adressées par les citoyens, 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.

Si les actes des CT sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification selon le cas, et à compter de leur transmission avec preuve de

réception au Délégué, lorsque la loi le requiert, néanmoins il faut souligner que « *ne bénéficient pas de cette possibilité de mise en exécution immédiate, les actes relatifs aux questions budgétaires et financières, à l'aménagement du territoire à l'urbanisme et à la protection des milieux naturels. Ceux-là ne prennent plein effet que dans un délai d'un mois après l'exécution des formalités de publication et de transmission. On comprend bien que ce sont là des domaines stratégiques qui exigent un délai minimum pour que l'autorité de contrôle puisse analyser les documents soumis et se faire une idée de leur conformité aux normes et à la loi* ».

A titre comparatif, il est instructif de noter que lors de l'examen des Projets de Loi sur la Commune et la Section Communale préparés par le MICT en février 2006, un Groupe de Travail constatait de manière unanime que ce document reflétait « *une nette tendance à la centralisation à travers la tutelle exercée par les délégués, les vices délégués et les « contrôleurs financiers » du MICT, toutes les décisions des organes des Collectivités (devant) être a priori « validées » par ces derniers* ». Constatant que l'ensemble de ces projets de Loi étaient émaillés de ces dispositions de tutelle, le Groupe suggérait qu'un chapitre spécifique devrait être consacré au contrôle - *quitte à l'appeler tutelle* -, en différenciant clairement les actes qui réclament un contrôle a priori (tels que les emprunts et l'exécution du budget) de tous les autres actes qui ne devraient faire l'objet que d'un contrôle a posteriori^{xxi}.

Pour sa part, un ancien haut responsable du MICT se penchait récemment sur le problème de la Tutelle et du contrôle des Collectivités Territoriales, soulignant que « *la tutelle est le droit de regard et de contrôle que le principe de l'Etat unitaire impose au gouvernement en vue de s'assurer de la légalité et de l'opportunité des décisions prises par les organes des CT comme de tout organisme ou établissement public déconcentré ou décentralisé* »^{xxii}. Il rappelait ainsi que la « tutelle » - nous lirons de préférence le « droit de regard et de contrôle »- « *ne s'exerce pas comme une compétence générale, mais dans les conditions prévues par la loi. Elle n'est pas non plus discrétionnaire... En conséquence...une décision d'intérêt local soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle, restée un mois après sans réponse, est sensé bénéficier d'une approbation tacite* ».

Le MICT délègue son pouvoir de contrôle aux Délégations et Vice Délégations – «*déconcentration ...d'autant plus nécessaire et indispensable que la Cour ne dispose pas de représentations dans tous les Départements géographiques du pays...* ». Cependant, le Délégué « *doit s'abstenir de toute intervention illégale ou inopportune. C'est pourquoi la législation communale doit guider les rapports de l'autorité de tutelle ou des services territoriaux déconcentrés avec les collectivités territoriales* ». C'est ce qui justifie que le Délégué « *détient le pouvoir d'interdire ce qui est illégal ou momentanément inopportun ou (afin de) porter les services déconcentrés à faire ce que, sous réserve de moyens affectés et disponibles, l'administration municipale s'est abstenue d'entreprendre par négligence ou ignorance* ». Il admettait toutefois que «*ces dernières années, les Délégués...vont en dehors de toutes dispositions légales (pour) réclamer une totale allégeance des organes élus...Se croyant investis du pouvoir de nomination et de nomination, ils seront la source de conflits permanents....Leurs instincts de petits*

*présidents...ont pris le pas sur leurs sens du devoir citoyen d'être l'administrateur se-
rein.. »*

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 divergences profondes surgissent cependant quant à savoir s'il s'agit de traduire cette nécessité par une « *tutelle* » avec pouvoir de contrôle **a priori**, ou si les procédures et mécanismes de contrôle ne devraient s'exercer qu'**a posteriori**. Une possibilité serait de réviser les Décrets en prévoyant un Titre sur « la Tutelle et le Contrôle », dans lequel seraient clairement précisés et définis ces deux modalités de contrôle des collectivités.

Quoiqu'il en soit, en ce qui concerne les principes et mécanismes de contrôle prévus dans les Décrets, il faut se demander s'ils sont suffisamment clairs et précis afin de guider de manière adéquate l'action des élus locaux et celle des instances du pouvoir central, et d'ainsi rassurer les citoyens-quant aux objectifs d'une gestion harmonieuse et efficace des Collectivités Territoriales, en vue de la production et de la fourniture améliorées des services publics de base.

Les Décrets de 2006 proposent un ensemble de champs décisionnels et de mécanismes par lesquels le contrôle d'opportunité ainsi que le contrôle de légalité peuvent être exercés par les responsables et instances appropriées 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 sensé bénéficier d'une approbation tacite : il serait peut être même envisageable d'accorder un délai raisonnable plus raisonnable que ceux prévus dans les Décrets aux responsables de l'Etat, afin de leur permettre de prendre connaissance à tête reposée de ces mesures.

Les Décrets prévoient des mécanismes clairs disposant que toute contestation des actes et décision d'un organe d'une CT, se fait par déférence à la Cour 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 ce délai, la suspension tombe en attendant une décision définitive.

L'on peut certainement s'interroger sur les capacités institutionnelles de la CSCCA de répondre aux multiples recours qui risquent de lui être adressés : en effet, si ses services déconcentrés (au niveau départemental) pourraient instruire les dossiers, seul la Cour, siégeant en section, pourrait effectivement se prononcer. S'il faut envisager toutes les mesures pouvant amener à terme au renforcement institutionnel de la CSCCA, une révision des Décrets pourrait ainsi proposer que certains des litiges possibles seraient appelés à être tranchés de préférence par les tribunaux de première instance, ou les Cours d'Appel. De la même manière, il serait possible de prévoir un plus large recours aux mécanismes de médiation et d'arbitrage avant tout recours par devant la CSCCA.

Finalement, les Collectivités territoriales ayant obligation de faire rapport sur les transferts financiers reçus de l'état, sans préjuger des prérogatives de la CSCCA, qui demeurerait libre d'intervenir à loisir, il serait sans doute judicieux d'inclure des provisions juridiques portant obligation aux Conseils municipaux en particulier, d'effectuer des audits indépendants de leur gestion financière et comptable chaque deux ans, et d'assurer que les résultats de ces audits seraient d'ordre public.

En conséquence,

- *Toute révision ou refonte des Décrets devrait maintenir les dispositions relatives aux champs décisionnels et mécanismes par lesquels le contrôle d'opportunité ainsi que le contrôle de légalité peuvent être exercés par les responsables et instances appropriées du pouvoir central, dans l'intérêt public, non en tant que compétence générale, ni de manière discrétionnaire, mais dans les conditions prévues par la loi.*
- *Toute révision ou refonte des Décrets devrait également maintenir les dispositions relatives aux procédures de contestation par l'Etat des actes des Collectivités Territoriales, selon lesquelles celles-ci se font par déférence à la CSCCA, et entraîne ainsi 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 ce délai, la suspension tombe en attendant une décision définitive.*
- *De même, toute révision ou refonte des Décrets devrait également maintenir les dispositions relatives aux procédures de contestation par les citoyens des actes des Collectivités Territoriales ; celles relatives aux procédures de contestation par une Collectivité Territoriale donnée des actes entrepris à son encontre par une autre Collectivité Territoriale ; et finalement celles relatives aux mécanismes par lesquels les Collectivités Territoriales peuvent faire appel par devant la CSCCA dans les cas d'actes et de décisions de la part de l'Etat, qu'ils estimeraient abusifs, arbitraires ou illégaux.*
- *Sur le plan général des politiques publiques, l'Etat Haïtien et ses partenaires internationaux devraient prioriser le renforcement institutionnel de la CSCCA et sa déconcentration effective. Parallèlement, cette Cour devrait pouvoir si nécessaire contracter et mandater des institutions spécialisées du secteur privé aux fins de la réalisation d'audits au moins biannuels des Collectivités Territoriales à travers le pays. Ces dernières devraient être dans l'obligation légale de procéder à de tels audits indépendants, dont les conclusions devraient être d'ordre public ; ces opérations doivent figurer au titre de dépenses obligatoires dans leurs budgets annuels.*

- *Toute révision ou refonte des Décrets devrait non seulement maintenir le principe des Commissions de Médiation et d'Arbitrage, tout en affinant lorsque nécessaire les provisions suggérées en ce sens, mais envisager tous les mécanismes de médiation et d'arbitrage auxquels il pourrait être fait appel dans les cas de conflits opposant les organes des collectivités ou différentes collectivités elles-mêmes, ou les citoyens et les collectivités; ainsi que toutes les juridictions autres que la CSCCA à qui pourraient être attribuées le mandat de trancher les différends entre l'état et les Collectivités.*

1. REMARQUES FINALES

La grande majorité des commentateurs estiment que malgré ses 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 qu'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 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 qui devront être franchies 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. Cette orientation pourrait rassurer les autorités centrales qui hésitent peut être devant un «bouleversement de l'ordre établi» - aux conséquences qu'ils jugent peut être comme imprévisibles et ingérables-, devant les contraintes financières auxquelles l'Etat Haïtien est confronté, devant leurs responsabilités constitutionnelles de contribuer à l'établissement d'un nouvel ordre social et politique en Haïti.

Elle permettrait de mieux tenir compte du temps requis afin de mettre en œuvre de manière ordonnée, le processus de déconcentration des institutions étatiques qui doit accompagner celui de la décentralisation. Elle tiendrait compte des faiblesses institutionnelles actuelles de la CSCCA et prévoirait des mesures transitoires en ce sens. Elle permettrait 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 relatives aux politiques publiques relatives à la décentralisation, à l'aménagement du territoire et aux orientations stratégiques de l'Etat en matière d'investissements publics. Enfin, elle tiendrait compte des faiblesses institutionnelles actuelles des organes des Collectivités territoriales, en prévoyant les mécanismes et mesures transitoires par lesquelles ceux-ci pourraient renforcer leurs capacités administratives et techniques, parallèlement au renforcement progressif des ressources financières mises à leur disposition.

En conclusion de ce rapport, nous recommandons en conséquence que toute révision ou réforme des Décrets étudiés tienne compte d'une stratégie progressive de mise en place du processus de décentralisation en Haïti. Les dispositions juridiques incluses dans ces textes devraient ainsi prévoir de manière explicite des mécanismes et critères par lesquels les différents niveaux de Collectivités Territoriales – et particulièrement les Sections

Communales et Communes du pays – pourraient prétendre exercer leurs capacités effectives d’assumer un nombre croissant d’attributions – de plus en plus étendues- dans chacun des champs de compétences qui leur serait reconnu.

Il faut tenir concrètement compte du fait que des Communes de différentes « classes » comme Roche à Bateau, Jérémie ou Gonaïves, ne disposent pas de niveaux de ressources de tous ordres et de capacités techniques et administratives ni similaires, ni comparables à celle de Delmas et Port-au Prince, par exemple. 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. ***Tout moun se moun, men tout moun pokò kapab granmoun tet yo menm jan.***

De manière réaliste, il faut également tenir compte du fait que l’Etat Haïtien ne dispose pas des ressources suffisantes afin d’appuyer de manière concrète et efficace, du jour au lendemain, un processus de décentralisation homogène à travers le pays. La Loi doit donc prévoir de manière explicite une grande variabilité dans l’exercice effectif de l’autonomie des CT, et tout particulièrement dans l’étendue des services publics que les différentes classes de Collectivités seraient aptes à offrir à leurs communautés. Tout un ensemble de mesures incitatives (particulièrement au niveau fiscal et à celui des transferts financiers de l’Etat) devraient en ce sens être maintenues dans les dispositions juridiques, afin de guider et encourager les élus locaux à assumer progressivement de plus en plus de responsabilités concrètes.

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, telle qu’autorisée par la loi.

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 CT, 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 pourrait à la rigueur être fait par le biais des dispositions transitoires, mais serait de préférence partie intégrale de l’architecture juridique propre à ces textes de lois.

2. NOTES DE BAS DE PAGE

ⁱ Joseph, André Lafontant: *Comprendre la Charte des Collectivités Territoriales op. cit*

ⁱⁱ Gouvernement de la République d'Haïti /CNRA - Cadet, Charles L.: *Haïti Face aux Défis de la Décentralisation : Rapport de Diagnostic et Cadre d'Orientation Stratégique en vue de la Définition des Politiques Publiques* ; Commission Nationale à la Reforme Administrative (CNRA), Décembre 2001

ⁱⁱⁱ Gouvernement de la République d'Haïti /MPCE : *Etat des Lieux de la Cartographie des Divisions Administratives d'Haïti* ; Michèle Oriol, Rapport d'étude réalisé dans le cadre du projet Appui à la mise en place du CNGS ; Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, Décembre 2007

^{iv} *Définition et Statut des Collectivités Territoriales* ; Commission Nationale à la Reforme Administrative (CNRA), Unité de Décentralisation et des Collectivités Territoriales : Document de Travail No.2, Mars 2002

^v Gouvernement de la République d'Haïti /MICT : *Avant-projet de loi portant Organisation et Fonctionnement de la Commune (Document de travail)*, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, Janvier 2007

^{vi} Leblanc Fils, Edgar, *Décentralisation : Les avancées vers la mise en œuvre du projet Constitutionnel* ; Janvier 200

^{vii} Gouvernement de la République d'Haïti /CNRA - Cadet, Charles L.: *Haïti Face aux Défis de la Décentralisation : Rapport de Diagnostic et Cadre d'Orientation Stratégique en vue de la Définition des Politiques Publiques* ; Commission Nationale à la Reforme Administrative (CNRA), Décembre 2001

^{viii} Voir en **Annexe** : *Estimation de la masse salariale et des frais de fonctionnement des Collectivités Territoriales*

^{ix} Joseph, André Lafontant : *Contribution du GRIDE en vue de la finalisation de l'étude de la PAPDA sur le travail législatif et les décisions administratives sur la décentralisation depuis 1987*, 16 mars 2007

^x voir par exemple, les alinéas 3, 17 et 21 de l'Article 31 de la loi de 1982 sur l'Organisation Communale

^{xi} Voir à ce sujet l'article 31 dans ces alinéas : 2, 5, 7, 8, 10, 15, 17,18 et 21 de la Loi sur la Commune de 1982

^{xii} Joseph, André Lafontant, *Comprendre la Charte des Collectivité Territoriales*, op. cit.

^{xiii} Voir en **Annexe** : *Tableau comparatif des Attributions et Champs de compétences des Collectivités Territoriales*

^{xiv} Leblanc Fils, Edgar ; op. cit.

^{xv} PAPDA : op. cit.

^{xvi} Voir Tableau annexé : *Estimation de la masse salariale et des frais de fonctionnement des Collectivités Territoriales*

^{xvii} Groupe de Travail composé notamment des sénateurs Youri Latortue et Eddy Bastien, respectivement président du bloc parlementaire Décentralisation Développement Local (DDL) et président de la Commission Intérieur et décentralisation du Sénat, de deux cadres du Ministère de la Planification, d'un cadre de la MINUSTAH, d'un représentant du GRIDE, de M. Rémy Mathieu expert désigné par le MICT, ainsi que de M. Robert Denizé de la Primature. *Commentaires de l'atelier des Sénateurs* ; Compte-rendu de l'atelier de révision des Décrets sur la Commune et sur la Section Communale ; Séminaire organisé sous l'égide du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), 25 février 2006 ; André Lafontant Joseph, GRIDE

^{xviii} Deshommes, Fritz : *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : Un état des lieux* ; Editions Cahiers Universitaires, 2004 ; Privert, Jocelerme : *Décentralisation et Collectivités Territoriales (contraintes, enjeux et défis)* ; Editions Le Béreen, 2006

^{xix} Joseph, André Lafontant: *Comprendre la Charte des Collectivités Territoriales op. cit*

^{xx} Joseph, André Lafontant : *Contribution du GRIDE en vue de la finalisation de l'étude de la PAPDA*, op cit.

^{xxi} *Commentaires de l'atelier des Sénateurs* ; Compte-rendu de l'atelier de révision des Décrets sur la Commune et sur la Section Communale ; Séminaire organisé sous l'égide du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), 25 février 2006 ; André Lafontant Joseph, GRIDE, op. cit.

^{xxii} Privert, Jocelerme : *Décentralisation et Collectivités Territoriales (contraintes, enjeux et défis)* ; Editions Le Béreen, 2006

ATELIER DE RÉFLEXION SUR LE CADRE LÉGAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**AUBERGE DU MONTCEL
28 ET 29 MARS 2008**

ANNEXE 1

Relevé des erreurs, contradictions et incohérences dans les Décrets relatifs aux Collectivités territoriales en Haïti

Jean Sébastien Roy

Mars 2008

RELEVÉ DES ERREURS, CONTRADICTIONS ET INCOHERENCES OBSERVEES DANS LES DECRETS

Des erreurs matérielles, des contradictions, des coquilles et des incohérences ont été relevées dans les Décrets, et appellent donc de manière incontournable à la révision de ces documents. La PAPDA aura ainsi soulevée avec justesse divers problèmes de cette nature. Nous avons également remarqué au cours de notre travail de telles incohérences de nature et portée diverses, et présentons donc dans cet annexe de notre rapport, en les commentant lorsque approprié.

Problèmes de numérotation :

Dans le Décret sur la Commune, le Titre II, Chapitre II portant sur le Conseil Municipal, se subdivise en plusieurs sections. Cependant on saute le numéro 4 pour passer à la section 6 et ensuite revenir à la section 5. En fait, il faut corriger ainsi: Section 4 : Fonctionnement du Conseil Municipal, suivie de Section 5 Du règlement des conflits au sein d'un organe. D'autre part, le Titre VIII du même Décret, portant sur la Création, Groupement, Rétrogradation des Communes devrait en fait être identifié au Titre VII, qui a été carrément oublié. Ceci affecte évidemment la numérotation des Titres suivant : le Titre IX portant sur le Référendum, devrait en fait porter le numéro VIII ; pour sa part, le Titre portant sur les Dispositions Transitoires, qui est encore une fois identifié au numéro VIII, deviendrait le Titre IX, tandis que le dernier Titre portant sur les Dispositions finales, identifié au numéro IX, devient en fait le Titre X.

Dans le Décret sur le Département, au Titre II, le Chapitre portant sur les Services du Conseil Départemental et du personnel est identifié au numéro V, alors qu'il s'agit en fait du Chapitre III. Au Titre III, le Chapitre I se subdivise en diverses sections. On retrouve ainsi à la section 1 portant sur les recettes départementales les articles 106, 107 et 108. La section 2 qui suit porte sur les dépenses départementales, mais reprend encore une fois les mêmes numéros, soit les articles 106, 107 et 108. La correction de cette erreur va affecter la numérotation subséquente de tous les articles de ce Décret, qui comportera donc 123 articles au lieu des 120 indiqués.

Problèmes d'incohérence :

En ce qui a trait à la définition des territoires des CT : le Décret sur le Département indique, en son article 3, que ce territoire, « *confondu aux limites physiques de la circonscription administrative, comprend ceux des arrondissements, des communes et des sections communales qui le composent* ». La PAPDAⁱ souligne avec raison que la formulation est malheureuse, car la définition des circonscriptions administratives est des plus aléatoires au niveau des agences et ministères du gouvernement central (rappelons que la CNRA a vivement argumenté cette problématique, qui est également traitée ailleurs dans ce rapport). Il serait donc plus prudent et précis de reformuler cet article en disant simplement que « le territoire de la Collectivité Ter-

ritoriale Départementale comprend ceux des Collectivités Communales qui le composent ».

En ce qui a trait aux modalités de composition des organes : Le Décret sur la Section Communale prévoit, en son article 22, que « *chaque Asec désigne un (une) représentant(e) à l'Assemblée municipale* » ; plus loin, l'article 47.2 spécifie pour sa part que « *Le nombre des membres à élire pour former l'Assemblée municipale est déterminé suivant l'importance démographique* » et suit un tableau indiquant que selon la densité démographique d'une section donnée, celle-ci aurait droit à un minimum de 2 et un maximum de 5 délégués à l'AM. Il faut réconcilier ces différences. L'article 10 du Décret sur la Commune spécifie pour sa part que « *les membres des AM sont élus par les Asecs, selon l'article 67 de la Constitution, à raison d'un représentant ou d'une représentante par Section communale* ». Rappelons néanmoins que l'article 67 de la Constitution spécifie en fait que « *le Conseil Municipal est assisté dans sa tâche d'une Assemblée municipale formée notamment d'un représentant de chacune de ses Sections communales* » : ce terme de *notamment* aura fait couler beaucoup d'encre, et est effectivement sujet à diverses interprétations, sur lesquelles devront trancher les lois.

Relativement aux attributions des Assemblées Municipales, l'article du Décret sur la Section Communale avance que « *chaque Section communale est administrée par un organe exécutif : le Conseil d'administration de la Section communale (Casec) et par un organe délibérant : l'Assemblée de Section communale (Asec)* » : ceci entraîne une confusion inutile sur les attributions de l'Assemblée, qui ne sont pas un organe administratif. Les articles 29 du Décret Cadre, 16 du Décret sur la Section, 8 du Décret sur la Commune et 9 du Décret sur le Département, sont plus clairs, quoiqu'ils devraient être harmonisés: les assemblées sont des organes de délibération et de contrôle portant sur les affaires propres de la CT concernée (quitte à préciser de plus si effectivement l'Asec se distingue des autres Assemblées de par sa nature « participative »). L'article 37 du Décret sur la Commune indique que « *l'Assemblée municipale doit, entre autres attributions...* » ; Suivent une longue liste de prescriptions. En fait, la phrase devrait plutôt se lire « *L'Assemblée municipale peut, entre autres attributions...* », car autrement, une Assemblée Municipale serait dans l'obligation légale de créer des Commissions d'enquête, par exemple (alinéa 7), qu'il y est utilité ou pas en la matière. A l'alinéa 12 du même article, il est avancé que l'Assemblée Municipale doit « *s'assurer de la légalité des ententes, accords, contrats, prêts du Conseil avec une institution privée ou toute entité privée, publique, gouvernementale ou parapublique* ». Comme le souligne ici encore la PAPDA, l'assemblée n'a pas compétence en la matière, et ceci relève de la CSCCA. Tout au plus peut-elle donner son avis sur de tels contrats ou accords. A l'alinéa 13, l'Assemblée doit « *proposer la liste des juges de paix à nommer par l'Exécutif* » : tout au plus peut-elle proposer des listes de candidats à ces fonctions, car la nomination des Juges relève des prérogatives Présidentielles. De manière plus générale, cet article devrait être corrigé en indiquant de manière claire les obligations de l'Assemblée et ses prérogatives.

En ce qui concerne les attributions des Conseils des CT, soulignons simplement ici le problème de l'articulation de leurs responsabilités par rapport à ceux des instances participatives de développement, en ce qui concerne l'élaboration des « plans de développement » des collectivités territoriales. Ce problème spécifique est traité de manière plus approfondie ailleurs dans ce rapport. Il demeure intéressant de souligner ici le risque d'incohérence qui existe à ce niveau, à l'examen des certaines des dispositions prévues dans la Charte des CT. Ainsi, dans le Décret sur le Département, l'article 102 reconnaît au Conseil, entre autres attributions, celles de « a) *animer le processus d'élaboration du plan de Développement et du schéma d'aménagement du Département ; b) présenter ce plan et/ou ce schéma à l'approbation de l'Assemblée départementale ; et c) présenter les projets d'investissements publics découlant du plan de développement à l'approbation de l'Assemblée* ». La Constitution, dans son article 81, spécifie pour sa part que « *le Conseil départemental élabore en collaboration avec l'administration centrale, le plan de développement du département* », et que ceci constitue l'une de ses principales missions. Il est donc surprenant de constater que nulle mention n'est faite dans ces dispositions du Décret d'une collaboration quelconque avec les pouvoirs centraux à ce niveau. Or la problématique se complique peut être avec l'article 42 du même Décret, relatif aux attributions des assemblées Départementales, et qui stipule pour sa part que cet organe « *ratifie le plan de développement du Département préparé par le Conseil de développement du Département, et présenté par le Conseil départemental* ». S'il s'agit d'un seul et même « plan de développement départemental », il faut reconnaître que le conseil de développement départemental, d'essence participative, ne saurait être confondu avec l'administration centrale. D'autre part, l'élaboration de ce plan relève bien des prérogatives constitutionnelle du Conseil Départemental, et non pas d'une instance participative : « animer » n'est pas synonyme « d'élaborer ».

D'autre part, le Décret Départemental ajoute également en l'article 102 une obligation au Conseil, de « *dresser le tableau des sections électorales révisées et de les soumettre au Conseil électoral permanent pour approbation* ». En accord avec la PAPDA, nous soulignerons que d'une part le terme « section électorale » mériterait à être remplacé par celui de « circonscription électorale » et que d'autre part l'on pourrait considérer que ce travail de redécoupage des divisions territoriales ou de redécoupage des circonscriptions électorales relève des instances législatives nationales. De manière similaire, l'alinéa suivant du même article stipule que le Conseil peut: « *adresser à tous les ministères à travers leurs directions départementales et sous couvert du délégué, toutes requêtes d'intérêt pour le Département ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services déconcentrés* » : pareilles requêtes devraient en fait être adressées par le Conseil Interdépartemental, dont c'est justement le rôle de servir de liaison entre le pouvoir central et les CT.

En ce qui a trait aux séances des assemblées, l'article 42 du Décret sur la Commune indique que « *dans les séances relatives au contrôle de la gestion du Conseil municipal, le maire ou la mairesse participe aux délibérations mais doit se retirer au moment du vote* ». Rien de semblable n'est prévu dans le Décret sur la Section

communale, par exemple, alors que le parallélisme des attributions devrait exister à ce niveau aussi. Plus fondamentalement, cette disposition semble problématique en soi, la présence du Maire ou d'un membre quelconque du Conseil, avec droit de délibération, pourrait indûment influencer les travaux de l'assemblée.

En ce qui concerne la dissolution des Conseils, l'article 50 du Décret Cadre, de même que l'article 65 du Décret sur la Section Communale, spécifie que « le mandat du Conseil (ou CASEC) prend fin soit par la démission volontaire d'au moins deux de ses membres, soit par l'annulation des élections par le Conseil Électoral, suite à une fraude ou à des cas d'irrégularités postérieurs à l'élection, soit pour un motif pénal ». Le CEP peut effectivement annuler une élection, ou invalider les résultats obtenus par un candidat suite à un constat de fraude ou irrégularités, par exemple. Mais une fois les résultats formellement proclamés et un candidat formellement investi dans ses fonctions, sa destitution ne peut être prononcée par le CEP que suite à un jugement définitif prononcé par un tribunal compétent, sur la base des motifs spécifiés à l'art 51 du Décret cadre, ou de l'art 66 du Décret sur la Section Communale

Les articles 52 et 53 du Décret Cadre sont repris dans les articles 67 et 68 du Décret sur la section communale. Ces dispositions traitent d'une part de la période d'alternance suivant des élections et des obligations du Conseil sortant et d'autre part, du fait que le poste de membre d'un Conseil de CT est un poste a temps plein (ainsi que des incompatibilités professionnelles affectant les membres des Conseils). Semblable dispositions sont malheureusement absentes des Décrets sur la Commune ou le Département.

D'un autre coté, en ce qui a trait aux conditions d'éligibilité aux postes électifs, le Décret sur le Département indique dans son article 81 que « *Tout membre du Conseil ou de l'Assemblée municipale peut se porter candidat à toute autre fonction élective à n'importe quel moment de son mandat, sans qu'il ou qu'elle soit obligée de démissionner avant la proclamation des résultats par le Conseil électoral. Il ou elle est d'office démissionnaire le jour de sa prestation de serment dans sa nouvelle fonction.* » Outre le fait que semblable disposition aurait du être portée dans le Décret cadre, mais ce principe aurait également du être étendu aux membres des CASEC et ASEC

Relativement à la contestation des actes d'une CT, l'article 24 du Décret Cadre prévoit que « *les actes des Collectivités Territoriales sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification selon le cas, et à compter de leur transmission avec preuve de réception au Délégué lorsque la loi le requiert* ». A l'article 70.1 du Décret Cadre, il est mentionné que « *les actes des autorités locales soumis au contrôle du pouvoir central sont nécessairement transmis au délégué avant leur entrée en vigueur* ». Le Délégué « *dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de la réception pour le déférer à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* ». L'article 211 du Décret sur la Commune spécifie pour sa part que ces actes doivent être transmis « *vingt-quatre heures*

avant leur entrée en application ». Il faudrait harmoniser ces dispositions, d'une manière ou une autre. Si un délai doit être accordé au Délégué avant la mise en vigueur des actes adoptés, 24 heures semblent trop peu et irréaliste, invitant la contestation quasi-automatique de ces actes de manière à donner à l'Exécutif le temps de réagir.

En ce qui a trait aux modalités des décisions des CT, l'article 113 du Décret sur la Commune indique que « *Les décisions prises par le Conseil municipal sont rendues publiques selon leur importance sous forme d'arrêté, de communiqué, de circulaire ou d'avis* », tandis que l'article 124 suivant indique que « *Les décisions administratives prises par le Conseil municipal sont rendues publiques par le président de ce conseil sous forme de décret, de circulaire, de communiqué ou d'avis en créole et ou/ en français* ». L'article 192 du Décret sur la Commune fait référence, ici encore, à un « décret » que pourrait émettre le Conseil Municipal afin d'explicitier une résolution de l'Assemblée Municipale autorisant un emprunt. Il s'agirait plutôt ici d'un arrêté municipal. A un autre niveau, l'article 39 du Décret sur la Section Communale avance que « *l'Asec met en application ces décisions soit par un arrêté, soit par un avis, ou de toute autre manière prévue par la présente loi* ». Un arrêté relève d'un acte de l'instance exécutive, c'est à dire en l'instance, du CASEC. Il aurait été plus approprié de mieux circonscrire, tel que le fait d'ailleurs l'article 33.1 ou l'article 16.2 du Décret sur la Commune ou l'article 27.2 du Décret sur le Département : les résolutions des assemblées sont de deux ordres : soit des résolutions (à effet contraignant pour le Conseil) ou des recommandations. A un autre niveau, les 3 Décrets prévoient que les Conseils ne peuvent prendre de décision que sur des objets relevant de leur compétence, au risque de voir ces décisions contestées par devant la CSCCA ; ils ajoutent « qu'au cas où le début d'exécution de cette décision illégale aurait impliqué des dépenses pour la CT concernée, le Conseil devra intégralement les rembourser »: dans le cas du Décret sur la Section Communale, au lieu d'indiquer « dépenses pour la Section Communale », il est écrit « dépenses pour la Commune : ».

Par rapport à la résolution des conflits, l'article 79.1 du Décret cadre indique « *au cas où l'on ne parvient pas à trouver un consensus suffisant sur un différend qui affecte le bon fonctionnement d'un organe, les concernés ou leurs représentants doivent immédiatement se référer à l'instance de règlement des conflits, la "Commission de Médiation et d'Arbitrage" créée à cette fin* ». L'article 80 qui suit indique la composition de cette Commission de Médiation et d'Arbitrage, « *présidé selon le cas par le Directeur général du Ministère de l'Intérieur, le Délégué ou le Vice Délégué. La composition de ces Commissions de médiation et d'arbitrage est déterminée par la loi.* » Cependant, l'article 92 du Décret sur la Section Communale, de même que l'article 77.1 du Décret sur la Commune, indiquent que « *les membres du Casec ou de l'Asec qui se sentent lésés doivent immédiatement se référer à la médiation et à l'arbitrage de la Délégation, par l'entremise du vice délégué* ». Il est vrai que les articles 93 à 95 du Décret sur la Section, de même que les articles 83 à 86 du Décret sur la Commune, spécifient de manière plus adéquate la composition des Membres de la Commission de Médiation et d'Arbitrage, suivant en cela les pres-

criptions du Décret Cadre. Mais il faudrait néanmoins accorder les articles 92 et 77.1 au Décret Cadre, en remplaçant le terme de la « Délégation » par celui de la « Commission de Médiation et d'Arbitrage ». Finalement, il faut noter qu'aucun dispositif d'arbitrage semblable n'est indiqué en ce qui concerne le Conseil ou l'Assemblée Départementale. D'autre part, l'article 98 du Décret sur la Section Communale, repris à l'article 87.1 du Décret sur la Commune, spécifie que « *Les parties sont liées par les conclusions de la Commission de conciliation et d'arbitrage. Toutefois, l'une des parties peut, si elle n'est pas satisfaite, saisir la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* ». Les parties en cause sont liées par les conclusions, ou ne le sont pas ! Il n'est pas non plus fait ici mention des possibilités d'appel par devant les Tribunaux, après le recours par devant la CSCCA

L'Article 75 du Décret sur la Section, se référant à la composition du Conseil de Développement de la Section Communale (CDSC), précise : « *toutes les institutions et secteurs mentionnés ... se réuniront de leur propre initiative ou sur convocation du Casec pour désigner un représentant titulaire et un représentant adjoint au CDSC. Il est recommandé que les membres titulaires et les membres suppléants soient de sexe opposé. Ils ont les mêmes droits que les premiers* ». La dernière phrase porte à confusion : veut-on dire que les membres suppléants (ou membres adjoints : y a-t-il d'ailleurs correspondance entre ces deux termes ?) ont les mêmes droits que les membres titulaires ?

L'article 162 du Décret Cadre indique que l'Exécutif devra mettre sur pied une Commission chargée de préparer la nouvelle loi sur la délimitation territoriale, puis indique la composition de cette instance – dont « un représentant de chaque Département ». S'agit-il ici d'un citoyen quelconque, choisi au gré de l'Exécutif ? Ou d'un représentant d'une des instances formelles des CT ?

En ce qui a trait aux Voies et Moyens des CT, plusieurs remarques s'imposent :

Les articles 163 du Décret sur la Commune et l'article 109 du Décret sur le Département spécifient que l'exercice budgétaire annuel commence chaque année le 1 Janvier et finit le 31 décembre de l'année suivante, ce qui est manifestement un non-sens et doit être corrigé.

L'article 157 du Décret sur la Commune spécifie que les voies et moyens généralement quelconques à partir desquels sont assurés, entre autres, les allocations au fonds de pension et de retraite et les paiements en dommages et intérêts; Pareille disposition est judicieuse, mais devrait se retrouver dans les articles correspondants des Décrets sur la Section Communale (art 122) et du Département (art 105). De manière semblable, l'article 105 du Décret sur le Département prévoit pour sa part que les ressources départementales doivent assurer les frais de fonctionnement (et l'on serait tenté d'ajouter : de représentation) de l'Assemblée Départementale, ce qui est de bon aloi ; cependant, aucune disposition semblable ne se retrouve dans les Décrets sur la Section Communale ou la Commune. Finalement, l'article 157 du

Décret sur la Commune à la prudence d'ajouter : « Toutes autres obligations prévues dans le budget », ce qui devrait également être ajouté dans les articles concernés des deux autres Décrets.

L'article 132 du Décret Cadre, ainsi que l'article 141 du Décret sur la Section Communale, précisent tous deux que « *Les revenus provenant des redevances ne peuvent être utilisés à d'autres fins que ceux liés à la production du bien ou du service* » Il faudrait ajouter ici « production et fourniture » des dits services, et étendre cette disposition à la Commune.

L'article 161 du Décret sur la Commune oublie de lui accorder la possibilité d'effectuer des dépenses facultatives, comme il est prévu dans le Décret, l'article 128, ou dans l'article 106 du Décret sur le Département. Nulle mention n'est faite quant à la nature des dépenses en ce qui concerne le Décret sur la Section Communale. Ces mêmes articles des Décrets sur la Commune et le Département oublient de mentionner les dispositions des articles 127, 127.1 et 127.2 du Décret Cadre, stipulant que « *les dépenses des Collectivités territoriales comprennent des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement* », et les définissant. Le Décret sur la Commune préfère de plus ajouter une catégorie non – prévue dans le Décret Cadre, c'est à dire les « *dépenses exceptionnelles induites par des circonstances exceptionnelles* » - ce qui est sans doute louable, mais devrait dans ce cas être transposé également dans les autres Décrets.

A l'article 162 du Décret sur la Commune relatif aux dépenses obligatoires, on devrait voir figurer non seulement les « *indemnités pour le maire ou la mairesse, les maires adjoints et les appointements du personnel* » ; ou « *les frais de réception et de représentation* » des membres du Conseil ; mais également les frais de représentation des membres de l'Assemblée ; les frais de fonctionnement ainsi que les indemnités du personnel des différents organes des CT et de leurs services administratifs et techniques ; les dépenses liées aux transferts ou dons conditionnels ; le remboursement des créances dues ; et finalement toute autre dépense obligatoire. Semblable reformulation pourrait être étendue aux articles 107 du Décret sur le Département, ainsi qu'aux dispositions appropriées du Décret sur la Section Communale

L'article 165 du Décret sur la Commune, qui prévoit que le budget est voté article par article en audience publique de l'Assemblée, en présence des membres du Conseil, devrait être transposé dans les Décrets sur la Section Communale et le Département.

L'article 171 du Décret sur la Commune et 114 du Décret sur le Département prévoient que « toutes recettes non prévues dans le budget communal figureront dans un compte dénommé : recettes extraordinaires ». Vu l'article suivant, qui dit que « une rubrique de *dépenses imprévues* figurera également au budget communal », il faut supposer qu'il faudrait remplacer le terme compte par celui de rubrique. Sinon, il s'agit de comptes bancaires: il est vrai que certaines institutions ouvrent des

banques distincts en vue de gérer des activités diverses (ainsi, une fondation peut avoir un compte distinct pour chacun des projets de développement qu'elle met en œuvre). Mais vu les efforts du gouvernement en vue de rationaliser la gestion des affaires publiques et éliminer les comptes discrétionnaires qui existaient à travers cette dernière, cette disposition serait probablement illégale. Les dispositions sur les dépenses imprévues devraient également être étendues au budget départemental.

L'article 180 du Décret sur la Commune devrait être reformulé, se lisant actuellement comme suit : « *Dans les trente (30) jours de la date limite fixée pour le paiement des taxes, impôts ou de toute redevance, le service de la perception de la mairie envoie un ordre de paiement dans un délai de trente jours* ».

En ce qui concerne la possession des biens des CT, seul le Décret sur la Commune, dans son article 190, précise que les membres du Conseil ou employés ne peuvent garder chez eux les deniers, pièces justificatives, livres comptables ou biens de la CT. Cet oubli pourrait à la rigueur être compréhensible pour le CASEC ou le caissier payeur, qui ne disposent pas de manière évidente des mêmes facilités administratives et logistiques que les autres conseils, mais il pourrait être adapté afin de tenir compte des difficultés matérielles rencontrées par la majorité des CASEC afin de se plier à de telles exigences, tout en maintenant le principe d'une manière ou une autre.

En ce qui a trait aux emprunts, l'article 196 du Décret sur la Commune pour sa part indique « *Le Conseil municipal peut négocier la modification des règlements d'un emprunt sans requérir l'approbation de l'Assemblée municipale et du Conseil départemental quand : a) elle n'augmente pas la charge des contribuables; et b) elle n'augmente les charges des contribuables que par une majoration du taux de l'intérêt ou par la réduction de la période de remboursement* ». Il semble difficile de concevoir une situation où la majoration du taux d'intérêt ou la réduction de la période de remboursement n'aurait point d'incidences sur le budget municipal, et donc, au moins indirectement et à ce titre, sur la charge des contribuables. Pour sa part, l'article 137 du Décret Cadre semble mal formulé : « *En dehors de la garantie de l'Exécutif, pour avoir droit à un emprunt, ne peut s'opposer à l'emprunt si la collectivité territoriale démontre qu'elle est en mesure de rembourser l'emprunt par ses moyens propres et s'il a obtenu l'approbation de la population par consultation référendaire* ». Qui ne peut s'opposer à l'emprunt ? Qui est le « il » dont il est question, qui aurait obtenu l'approbation de la population ?

En ce qui a trait aux champs de compétences des CT, plusieurs remarques s'imposent également :

Le Décret Cadre prévoit, à propos de la gestion du domaine foncier, à l'article 95 que la Commune a les compétences suivantes : « *a) attribution des parcelles et délivrance 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 ; b) collecte des produits des impôts, des taxes, des contraventions, des droits*

et des redevances liées au domaine foncier et immobilier ». Nulle mention n'est faite des dispositions constitutionnelles spécifiées à l'art 39 de la Charte Fondamentale: « les habitants des sections communales ont un droit de préemption pour l'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat situées dans leur localité ». D'un autre côté, l'article 156 du Décret Cadre spécifie que « *l'État exceptionnellement peut transférer à d'autres Collectivités territoriales la gestion ou l'utilisation de son domaine privé ou même celles du domaine foncier national dans leurs ressorts territoriaux* » : cet article demanderait à être corrigé, car selon l'interprétation allouée aux termes « domaine foncier national », il semblerait accorder à l'Etat le droit de confier à des CT la gestion ou l'utilisation de terres appartenant au secteur privé, ce qui serait une disposition inconstitutionnelle.

A l'article 96, il est oublié de faire mention des compétences de la Section Communale en matière de protection Civile - alors que ceci est explicitement mentionné à l'article 108 du Décret cadre (quoique cet article ne mentionne pas les attributions des Sections en ce qui concerne *la mise en place* de ces structures de protection civile) et brièvement mentionné à l'article 50 du Décret sur la Section, alors que ceci est largement confirmé par ailleurs par la pratique à travers le pays, ou les « KPSL » (Comités Locaux de Protection Civile) installés à travers les sections communales forment l'ossature de base du système national. A ce titre, signalons un oubli semblable en la matière en ce qui concerne le Département, tant à l'article 98 que dans le Chapitre VII du Décret Cadre, alors qu'encore une fois, de telles structures départementales existent dans la pratique.

Au Chapitre X du Décret Cadre, ayant trait aux Marchés, Abattoirs et Foires, il est regrettable que nulle attribution n'ait été accordée aux Départements, et que la Commune, par exemple, ne se soit pas vue confirmée ses attributions traditionnelles d'inspection des poids et mesures. Sont ignorées aussi celles les attributions d'observation et de diffusion des prix des produits sur les marchés locaux ou régionaux ou de promotion de la production régionale.

Signalons finalement en ce qui a trait aux champs de compétences des CT, l'oubli regrettable que constitue à notre sens, le manque total de références en ce qui a trait aux dispositions constitutionnelles spécifiées à l'article 52.3, c'est à dire le Service Civique mixte obligatoire. Les Collectivités territoriales, particulièrement la Commune et la Section Communale, devraient de toutes évidences avoir un rôle important à jouer dans la création de cette institution et dans la mise en œuvre de ses activités, et il est dommage de ne pas profiter de cette occasion non seulement pour réclamer pareilles attributions, mais également simplement pour rappeler aux Pouvoirs Exécutif et Législatif leur obligation en la matière.

L'article 227.1 a du Décret sur la Commune a trait a l'organisation de Référendum, mais mériterait d'être éclairci : « *Après que tout délai de contestation aura été épuisé, le Conseil municipal saisit le Conseil électoral en vue de la réalisation du référendum* » : contestation par qui ? S'agit-il d'une référence a la période allouée au Délégué afin de contester les actes d'une CT par-devant la CSCCA, et dont la

décision peut être portée en appel par-devant la Cour de Cassation (voir les art. 211 et 212 du même Décret) ?

En ce qui a trait à la publication des Actes des CT, nous pouvons prendre l'exemple de l'article 185.1 du Décret sur la Commune, relatif aux procédures de saisie et de vente de biens meubles saisis en cas de non paiement de taxes, impôts ou autres redevances, qui fait obligation au Conseil Municipal de « *publier un avis dans un journal de la Commune, à défaut du Département, en deux occasions dans l'intervalle de huit jours* ». L'article 238 du même Décret stipule pour sa part que « *les Communes n'ont aucune obligation de publier leurs arrêtés dans le journal officiel LE MONITEUR. Néanmoins, elles sont obligées d'assurer leur publication dans un journal tiré au moins à 1.000 exemplaires pour les Communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince et celles où se trouvent les chefs-lieux de département, 500 exemplaires pour les Communes où se trouvent les chefs-lieux d'arrondissement et 250 pour les autres* ». Toujours le même Décret stipule en son article 7, que le Conseil Municipal « *dans la mesure de ses moyens, publie périodiquement un bulletin d'information sur l'état et la marche de l'Administration municipale* ». Quant au Décret sur le Département, l'article 8 explicite qu'il y a dans chaque département « *un organe officiel d'information où sont publiés les actes administratifs de l'Assemblée départementale, du Conseil départemental, de la Délégation et toutes autres informations officielles concernant la marche de l'administration territoriale. La fréquence de parution de cet organe est déterminée par acte du Conseil départemental* ». Rien n'est prévu en ce qui concerne les sections Communales. Ne serait-ce qu'aux strictes fins d'archivage des actes des Collectivités Territoriales – aller voir ceux d'une portée juridique sensible, telle que des avis de vente de biens meuble, ou encore les avis relatifs à l'établissements de taxes, impôts et redevances, pouvant être adoptée même par une Commune de dernière classe- il semblerait prudent de faire obligation aux CT de les publier dans le journal officiel des Collectivités du Département, et de confier au Conseil Départemental la responsabilité d'en assurer la publication sur une base régulière, clairement définie.

Problèmes potentiels de constitutionnalité et autres considérations juridiques :

En ce qui a trait aux modes de composition des Assemblées, elles sont tout particulièrement précisées dans les articles 29 à 31 du Décret Cadre, ainsi qu'aux articles 17, 18, 22 et 28.1 du Décret sur la Section Communale, et finalement dans les articles 9 et 10 du Décret sur la Commune. Ces 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* ». Tout en comprenant les objectifs de renforcer la participation populaire par le biais de celle de la « *société civile organisée* » au niveau local, ces dispositions demeurent à la fois hautement problématiques et probablement illégales. En effet, tel que souligné par Me Edgar Leblanc Filsⁱⁱ, la

Constitution établit en son article 31.1 que *«les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage...et la loi détermine leurs conditions de reconnaissance et de fonctionnement, les avantages et privilèges qui leur sont réservés »*. Pour bien marquer le point, Me Leblanc rajoute que le Décret de Juillet 1986 portant organisation et fonctionnement des partis politiques stipule dans son article 22 que *«tout parti politique légalement reconnu jouit de tous les avantages et privilèges accordés par la loi. Il a le droit de présenter des candidats aux fonctions électives qui sont officiellement déclarées vacantes, conformément aux prescriptions de la loi»*. En écartant ainsi la possibilité pour les partis politiques de présenter des candidats aux Assemblées de Section et de Commune, les Décrets du Gouvernement de Transition les écartent ainsi également de manière implicite, sinon formelle, des possibilités de représentation au niveau des Conseils et Assemblées Départementaux et du Conseil Interdépartemental. On conçoit aisément les enjeux en cause pour les partis politiques ici. D'autre part, il faut rajouter que les dispositions prévues dans ces Décrets empêchent également les citoyens non affiliés de présenter leur candidature à ces postes électifs, à titre d'indépendants, violant ainsi également leurs droits politiques.

En ce qui a trait aux pétitions, l'article 28 du Décret sur la Section Communale prévoit que *« des questions d'intérêt local notamment celles faisant l'objet de pétitions adressées par les habitants de la Section communale soit directement soit à travers les associations »*. Ceci est inconstitutionnel, car dans l'art. 29, la Charte prévoit que si le droit de pétition est reconnu, *«il est exercé personnellement par un, une ou plusieurs citoyens mais jamais au nom d'un Corps »*.

En ce qui concerne les compétences des CT Municipales en matière de Sécurité Publique, elles sont traitées au Chapitre XI du Décret Cadre, par le biais de la création d'une Police Administrative Municipale (PAM) aux attributions relativement bien circonscrites, et dont *« le recrutement, l'effectif, l'organisation et les lignes hiérarchiques sont déterminés par la loi »*. Il est regrettable que les grandes lignes au moins des relations entre la PAM et la PNH n'aient pas été tracées ici. D'autre part, l'article 37 du Décret sur la Commune indique, comme une obligation de l'Assemblée Municipale (voir plus haut les remarques sur les attributions des Assemblées), celle de *« Faire des recommandations sur le cadre de fonctionnement de la police administrative municipale et s'assurer de son bon fonctionnement »*. Le terme « assurer » prête à équivoque, pour le moins, car il s'agit en fait d'une prérogative de nature exécutive, ne correspondant pas aux attributions d'un corps essentiellement délibératif. Tout au plus l'Assemblée peut elle demander au Conseil Municipal de lui fournir un rapport à ce sujet.

D'un autre côté, l'article 13 du Décret sur la Section avance que *« les Sections communales peuvent créer des entreprises coopératives »*. La PAPDA a éloquentement souligné que cette disposition est malheureuse, abusive et probablement illégaleⁱⁱⁱ. Comme elle le souligne, il est facile d'interpréter cette disposition par *« le CASEC peut créer des coopératives »* or ceci serait en contradiction avec les principes coopérativistes de base d'autonomie et d'indépendance. Il serait regrettable

de voir des instances officielles se mettre à créer de toutes pièces des coopératives. En effet de par leur nature même, les coopératives sont créées et appartiennent à leurs membres, qui les gèrent de manière démocratique. Tout au plus pourrait-on suggérer aux organes des CT « d'encourager la création de coopératives » par la population au sein de leurs territoires respectifs, tel que spécifié dans la Constitution, ou dans l'article 32.4, ce rôle est particulièrement confié à l'Etat et aux Communes.

Les articles 180 à 183 du Décret sur la Commune porte sur les procédures de saisie et de vente de biens meubles saisis en cas de non-paiement de taxes, impôts ou autres redevances. Tel que spécifié, la procédure ainsi décrite prévoit essentiellement que 30 jours avant la date d'échéance, le service de perception envoie un « ordre de paiement » au récalcitrant. A l'expiration de ce délai, la mairie peut immédiatement prélever son dû, avec dépens, au moyen de la saisie et de la vente des biens meubles saisissables. Le Conseil Municipal se munira d'un mandat approuvé par le Doyen du tribunal Civil et un huissier sera désigné afin de procéder à la saisie, accompagné le cas échéant des forces de l'ordre et du Juge de Paix. La saisie ne pourra être interrompue que par un accord de paiement conclu entre le récalcitrant et le Conseil Municipal, tandis que la vente ne pourra être suspendue que par un sursis accordé par un Juge au Tribunal de Paix, sur réception d'une opposition soumise par le propriétaire. L'objectif (sensibiliser et motiver le contribuable) est certes louable, mais la procédure semble excessive, probablement illégale et aux répercussions sociales incalculables. L'article 184 qui suit semble beaucoup plus acceptable, stipulant simplement que le paiement des taxes peut être réclamé « *par une action intentée au nom de la Commune par-devant le tribunal compétent. Dans ce cas, le contribuable récalcitrant peut être condamné à payer des dommages intérêts et les dépens* ». Une procédure de saisie ne devrait intervenir qu'en dernier recours. Cependant, l'article 184.1 ajoute « après l'expiration des six (6) mois qui suivent la date de l'avis du dépôt de perception, le secrétaire doit dresser un état indiquant les immeubles sur lesquels les taxes imposées n'ont pas été payées, en tout ou en partie ». Ceci semble ici en contradiction avec les dispositions précédentes telles que spécifiées à l'article 180.

Le Titre VIII (en fait Titre VII) du Décret sur la Commune porte sur la Création, Groupement, Rétrogradation des Communes. En ce qui a trait à la rétrogradation d'une Commune, l'article 10 du Décret Cadre se termine par la phrase suivante « *une collectivité dont la population a diminué en dessous des normes établies par la loi ou qui exerce peu de ses compétences reconnues, peut être rétrogradée par le Conseil interdépartemental* ». Mais dans les articles 217 à 220 du Décret sur la Commune, il est plutôt fait référence aux Communes qui ne parviendraient pas à financer au moins 30% de leur budget de fonctionnement, dans quel cas elles bénéficieraient d'une subvention d'équilibre du pouvoir central pendant 5 ans. Au terme de cette période, si des efforts substantiels auraient été accomplis, sans toutefois permettre d'atteindre le niveau d'autofinancement requis, cette Commune pourrait bénéficier d'une aide supplémentaire durant 3 ans, sur la base d'une évaluation annuelle. Cependant, la perte de la subvention d'équilibre impliquerait la

prise en charge par le Conseil Départemental, en attendant que soit l'Assemblée Départementale ou l'Exécutif ne se prononcent sur le processus de rétrogradation (à noter que l'article 220 devrait probablement être corrigé et se lire plutôt « ...dispositions de rétrogradation et d'affectation des biens, équipements et autres ressources de la Collectivité ainsi rétrogradée »).

Quoiqu'il en soit des intentions, sans doute louables, visant à motiver les CT à assumer leurs responsabilités financières, ces dispositions sont hautement problématiques, et illégales à plus d'un titre, ne serait-ce qu'en attribuant au Conseil et à l'Assemblée Interdépartementales une prérogative relevant des seuls Pouvoirs Exécutif et Législatif. L'article 13 du Décret Cadre, ainsi que les articles 3 des Décrets sur la Section Communale et sur la Commune, rappellent d'ailleurs que « *la création, la dénomination, la fusion, la scission ou la suppression d'une collectivité territoriale sont déterminées par la loi* ». Finalement, du simple point de vue logique, « rétrograder une Commune » reviendrait à vouloir l'abaisser au niveau de Section Communale (en mettant de côté pour l'instant la circonscription administrative du Quartier). Or une commune est en fait composée d'un ensemble de sections communales. Il s'agirait donc en fait, dans ce cas d'espèce, plutôt de la dissolution d'une commune et de la réaffectation de ses sections communales composantes à une ou plusieurs autres Communes. Ce point aura été soulevé par la PAPDA et le RAF^{iv} ailleurs, et leur argumentation aura convaincu le GRIDE. Signalons que la CNRA s'était également penchée sur cette problématique, l'abordant du point de vue de la recomposition du découpage territorial, discuté ailleurs dans le présent document.

ⁱ PAPDA, op. cit.

ⁱⁱ Leblanc Fils, Edgar, op. cit.

ⁱⁱⁱ PAPDA, op. cit.

^{iv} PAPDA, op. cit.

ATELIER DE RÉFLEXION SUR LE CADRE LÉGAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**AUBERGE DU MONTCEL
28 ET 29 MARS 2008**

ANNEXE 2

Des réformes juridiques complémentaires nécessaires à la réussite du processus de Décentralisation en Haïti.

Jean Sébastien Roy

Mars 2008

LES AUTRES REFORMES RECLAMEES PAR DIVERS ACTEURS

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'Etat»¹. Vu l'importance et la portée de ce document en ce qui concerne l'éventail des réformes juridiques qui s'imposent en parallèle à celles requises en vue de la mise en œuvre du processus de Décentralisation a proprement parler, nous avons ici encore choisi d'opter pour une reprise aussi synthétique que possible de l'argumentation générale adoptée par les auteurs de ce document, nonobstant sa longueur.

Selon les auteurs, depuis la Loi du 6 septembre 1982 *portant uniformisation des normes, structures et procédures de l'administration publique haïtienne* – qui décompose l'administration publique haïtienne en deux grands volets : d'un côté, une administration centrale, et une administration déconcentrée de l'autre - deux moments significatifs se signalent, selon les auteurs, dans cet effort de modernisation : la création, au début des années '90, d'un ministère de l'Administration et de la Fonction Publique -fermé depuis sans avoir pu véritablement apporté une contribution durable- ; puis à la fin de la même décennie, la mise en place de la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA). Néanmoins, ces travaux étaient principalement concentrés sur les services centraux de l'administration d'Etat, tandis que les services territoriaux déconcentrés étaient largement délaissés.

Il est vrai que déjà, les Lois du 6 septembre 1982 et celle du 3 novembre 1982 *sur la régionalisation et l'aménagement du territoire* avaient cherché à poser une base d'un rationnelle aux services de l'Etat, tant au niveau central que territorial. Tel que le souligne les auteurs, « *cette loi a incontestablement ouvert de nouvelles avenues à l'organisation administrative en Haïti et à ce titre, elle était appelée à faire date. Son destin aura été, cependant, tout autre : sans avoir jamais été rapportée, elle sera, après l'adoption de la Constitution de 1987, jetée aux oubliettes. Tour à tour, les ministères vont renoncer à l'échelon régional, et le département émergera comme cadre principal de leur déploiement territorial* ». Mais l'option fondamentale en faveur d'une déconcentration de l'ensemble des administrations civiles de l'Etat, n'a jamais été remise en question, même si dans la pratique, ceci c'est fait sans cadre directeur ou législation de référence, chaque administration y allant au gré de sa fantaisie. Les auteurs se proposaient en conséquence de faire un état des lieux, vingt ans après que le principe de services territoriaux déconcentrés ait été intégré à l'architecture institutionnelle nationale.

Dans cette étude, les auteurs se penchent de manière approfondie sur l'objet, les modalités et les implications de la déconcentration. Ils observent ainsi avec justesse que « *si dans les Etats fédéraux, prévaut un partage assez large de compétences entre le niveau fédéral et les Etats fédérés permettant de tempérer dans des proportions notables les effets du centralisme dans bien des domaines, les Etats unitaires, par contre, se signalent en général par une forte propension à la centralisation ad-*

ministrative ». Cependant, même dans ce cas de figure, «*le souci de la performance commande à l'administration centrale de répartir des agents sur tout le territoire aptes à assurer localement les services publics* ».

La déconcentration, dont le but premier est de rapprocher le lieu de la prise de décision de celui de la mise en application, s'impose en tant que mode d'organisation de l'Etat centralisé qui vise à plus d'efficacité. « *C'est le titulaire du pouvoir de décision qui décide de déléguer certaines de ses compétences à des agents au niveau local, et qui lui restent subordonnés. La déconcentration ne provoque donc nullement une réduction des attributions confiées à telle ou telle institution* ». Ce qui caractérise la déconcentration, ce n'est donc pas le simple déploiement de fonctionnaires de l'administration centrale à travers le pays, mais bien une délégation formelle, légale ou réglementaire, du pouvoir de décision. D'autre part, cette délégation de pouvoir doit être accompagnée du transfert des ressources financières requises, et implique également la possibilité de sous-déléguer certaines compétence à des organes subordonnés.

Analysant la nature du pouvoir hiérarchique, qui s'exerce à la fois sur les personnes et sur les actes, ils soulignent que celui-ci est un pouvoir indéterminé - pouvant être exercé tant pour des raisons d'opportunité que pour des raisons de légalité – qui est détenu de plein droit par l'autorité supérieure, et qui s'exerce spontanément, dans le cadre du travail normal; mais qu'il 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; finalement, il jouit du pouvoir de réformation, pouvant remplacer les décisions prises par ses subordonnés par des décisions 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'Etat, 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 les mettent pas toujours 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'Etat.

Cadre juridique de la Déconcentration

Du point de vue juridique, il est vrai que la Constitution ne s'étend pas énormément et de manière implicite sur la déconcentration, ne la mentionnant qu'à l'article 87-4, ou 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 bien plutôt comme « *une exigence fondamentale découlant de la décentralisation, un élément fondamental à la réussite d'une politique de décentralisation* ». Comme le souligne avec force les auteurs de cette étude, « *Aux yeux du constituant, il est clair que la gestion décentralisée de l'Etat 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'Etat 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, chargés d'une mission de coordination de services territoriaux établis dans leur aire de responsabilité. Ces circonscriptions deviennent ainsi pôles les sièges privilégiés –mais pas exclusifs- des services territoriaux déconcentrés. La circonscription administrative du Département devient la « *pièce maîtresse de l'organisation territoriale de l'Etat, l'échelon déconcentré de principe, l'unité administrative de droit commun pour la mise en œuvre des politiques nationale* ». 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'Etat 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 lui, 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 ainsi qu'apprécier les provisions réglant l'implantation territoriale et la distribution spatiale de ces services. Mais la Loi sur l'administration centrale d'Etat, 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 ». Seul l'article 32 est consacré aux « services déconcentrés » répartis d'un côté en « services centraux techniquement déconcentrés », et de l'autre, en « services territoriaux ou services extérieurs », ces derniers étant définis comme « des relais administratifs qui ont pour fonction la mise en œuvre de la politique des administrations centrales et la réalisation des opérations administratives dans leur aire d'intervention respective ». S'agissant de leurs attributions 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 cette étude : « 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, remontent 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 Etat 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 (18)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 ministères ayant fusionné depuis, tandis que d'autres ont tout simplement été supprimés dans les faits, sinon en 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 ».*

Les ministères de la Défense Nationale, celui de l'Administration et de la Fonction Publique et celui de l'Information et de la Coordination ont ainsi disparu, ce dernier ayant été absorbé par le Ministère de la Culture pour former le Ministère de la Culture et de la Communication. Optant de ne point inclure le Ministère des Affaires Etrangères et celui chargé des Haïtiens Vivant à l'Etranger dans le cadre de leur étude, du fait de leur vocation particulière, les auteurs ramenèrent donc leur attention dans un premier temps à 15 Ministères, qui devraient en principe disposer de « relais territoriaux ». Cependant, a bien y regarder, si l'on prend par exemple le cas de deux des ministères les plus anciens, ceux de l'Intérieur et de la Justice, ceux-ci possèdent en fait les administrations les plus concentrées et les plus centralisées, *leurs lois organiques respectives ne contenant aucune provision en vue de l'implantation de services territoriaux déconcentrés*. C'est ainsi que malgré les impressions reçues, la Délégation n'est pas en fait une représentation du ministère de l'Intérieur, mais plutôt une institution chargée de la représentation du pouvoir exécutif dans son ensemble, et qui est uniquement placée sous la tutelle du MICT. Il en est de même pour le ministère de la Justice, qui n'a pas non plus de présence territoriale, car si de nombreux fonctionnaires (officiers de l'état civil, membres du parquet, personnel des cours et tribunaux) émargent à son budget, *« on ne saurait les confondre, ni les assimiler à une déconcentration de services centraux... Tout au plus peut-on y voir une sorte de rattachement fonctionnel, et non une quelconque subordination ou hiérarchisation du genre liant les autorités centrales d'un côté, et les autorités subordonnées de l'autre »*. C'est pour ces raisons et d'autres que selon ces chercheurs, il faut en fait considérer que seuls neuf des quinze ministères envisagés ayant une vocation nationale, possèdent en fait des services territoriaux déconcentrés.

Quoiqu'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 ratifiée 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 opté de se doter de relais administratifs territoriaux à la faveur du vote de la loi de finances pour l'exercice 96-97, paru au Moniteur #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 départementale ; 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 comme celui du Tourisme, ayant fait le choix de structures de représentations très souples en matière de découpage territorial, et qui pourront être, en fait, des circonscriptions, soit interdépartementales, soit infra départementales
- le cas du Ministère des Cultes, dont la déconcentration de ses 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), soit qu'ils ont décidé de fermer toutes leurs directions départementales (cas du ministère du Commerce et de l'Industrie depuis 1997)
- Finalement, les ministères de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports, celui de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural 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 qu'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 5 échelons (comme dans le cas du MSPP, qui s'appuie sur la région sanitaire : cadre régional ; la sous-région sanitaire : cadre départemental; le district sanitaire, le sous-district sanitaire, 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* (quoiqu'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).

Les réformes en cours

Le Gouvernement du Canada, par l'entremise de l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), en partenariat avec le Gouvernement de la Province du Québec, appuie actuellement le projet de création de l'École Nationale d'Administration et des Politiques Publiques (ENAPP), dont l'institutionnalisation avait été souhaitée par l'actuel Premier Ministre de la République d'Haïti lors de son premier mandat à cette fonction. Les informations recueillies permettent d'avancer que ce projet aurait entre autres tâches, celui de se pencher sur l'analyse et la clarification des fonctions et attributions de la Présidence et de la Primature, en vue de l'élaboration d'une loi organique régissant la Primature. Parallèlement, une assistance technique serait fournie au Gouvernement de la République en vue de la révision des lois organiques d'au moins un groupe de ministères clefs.

Un projet de Loi portant sur l'Aménagement du Territoire aurait également été élaboré et serait actuellement en dernière phase de révision avant sa soumission par l'Exécutif au Parlement.

D'autre part, il faut signaler que le Gouvernement de la République, par l'entremise du Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, a récemment élaboré et approuvé un document cadre portant sur la Réforme Institutionnelle et les investissements prioritaires dans le secteur Eau Potable et Assainissementⁱⁱⁱ ainsi que des Directives Opérationnelles pour le Service National d'Eau potable (SNEP), dictant les politiques de mise en œuvre des projets d'adduction d'eau potable et Assainissement (AEPA) dans le cadre du programme majeur d'Eau Potable et Assainissement en milieu Rural (EPAR) de vingt millions de dollars américains^{iv}, mis en œuvre grâce à un prêt préférentiel substantiel consenti par la Banque Interaméricaine de Développement et un don complémentaire de la Banque Mondiale^v. Finalement, le Gouvernement a également soumis au Parlement un Projet de Loi cadre pour l'Organisation du Secteur de l'eau potable et de l'assainissement, élaboré par le MTPTC^{vi}. Ni ce projet de Loi cadre, ni les modalités de mise en œuvre de ce programme de développement ne prévoient à toutes fins utiles la participation directe des Collectivités Territoriales (particulièrement municipales) dans le processus de gestion des services publics d'eau potable, sinon à très long terme et de manière indéfinie. Ceci devrait en soi constituer un signal fort en ce qui concerne les options retenues par le Gouvernement relativement à la notion de gestion de proximité des services publics de base par les CT.

Conclusion et recommandations

L'analyse du contexte juridique relatif à la déconcentration des services administratifs de l'Etat, faite en 2002 par l'Unité d'Appui à la Réforme Administrative du Bureau du Premier Ministre de la République d'Haïti, 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'Etranger ; Intérieur et Collectivités Territoriales (Décret du 17 mai 1990) ; Justice (Décret du 30 mars 1984) ; Santé Publique et de la Popula-

tion (Décret du 4 novembre 1983) ; Travaux Publics, Transports et Communications (Décret du 18 octobre 1983) ; Affaires Sociales (Décret du 25 octobre 1983) ; Commerce et de l'Industrie (Décret du 13 mars 1987) ; Economie et des 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 Coopération Externe ; de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural ; et des Affaires Etrangères) ne devraient pas également être révisées et actualisés 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. Quoiqu'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 de même 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 précèdent 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'Etat sur les collectivités territoriales* », disposition anticonstitutionnelle et suffisante en soi pour justifier une révision de ce Décret.

D'autre part, à travers la littérature sur les Collectivités Territoriales, on retient que plusieurs auteurs^{vii} 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'Ecole moderne de l'Agriculture
- Loi du 9 septembre 1918 sur les occupations de la voie publique, prélevant une taxe de 0,05 gourdes 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% afin de 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 aout 1950 sur les certificats de vente (échoppes, tonnelles, ajou-pas)
- 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 aout 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 a l'urbanisme,- créant une contribution de 0.50 Gourdes 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 a 11 Gourdes la perception de la taxe sur toute construction ou propriété bâtie , en vue de couvrir chaque 10 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^{viii}
- Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations du territoire
- Décret d'Avril 1979 sur la CFPB^{ix}
- 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
- Le 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, aura été abandonné, devant ses 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 dans les modalités de sélection des candidats aux Assemblées ainsi qu'aux Conseils de Développement des CT

- Loi du 29 novembre 1994 portant création, organisation et fonctionnement de la Police Nationale d'Haïti
- Vu la 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

Finalement, d'après Thony Cantave entre autres,^x une Loi sur les Finances et la Comptabilité des Collectivités Territoriales serait également nécessaire.

Dans la mesure où les Décrets élaborés par le Gouvernement de Transition seraient effectivement abrogés, il faudrait alors, bien sur, envisager à nouveau la révision des Lois du 22 octobre 1982 sur les Communes ainsi que celle du 4 avril 1996 portant organisation de la Collectivité Territoriale de Section Communale, penser à une Loi Cadre sur la Décentralisation, et à une autre sur la Collectivité Territoriale départementale.

En ce qui concerne ce véritable arsenal juridique, dont tant de spécialistes ont signalé l'inadéquation au fil des ans, d'une part il s'est avéré impossible d'identifier de manière systématique et cohérente dans la littérature disponible, les observations et recommandations précises justifiant l'appel à la révision de ces dispositions, et d'autre part cette tâche débordait sensiblement du mandat qui nous était confié.

En conséquence,

- *Un groupe de travail spécialisé devrait se voir confié la tâche d'éplucher avec soin les diverses 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 qui devraient être apportées 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.*

La coordination et l'ouverture d'un dialogue intensif avec les responsables du programme Canadien d'appui à l'ENAPP semblerait également s'imposer comme une nécessité de premier plan. En ce qui concerne la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale, il est douteux que l'Accord conclu avec le Gouvernement de la République en ce qui concerne le secteur Eau Potable et Assainissement puisse être reconsidéré à ce stade. Cependant, une plaidoirie effective auprès des instances décisionnelles de ces organismes pourrait à tout le moins les

sensibiliser la problématique et les porter à envisager diverses mesures de redressement des orientations prévues dans le cadre de la mise en œuvre du programme qu'ils soutiennent.

ⁱ *La Déconcentration administrative en Haïti* ; Bureau du Premier Ministre de la République d'Haïti, Unité d'Appui à la Réforme Administrative, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement; Francis Gratia, sous la supervision d'Antoine Ambroise, conseiller technique principal du Projet Gouvernance et Décentralisation HAI/00/003 -, Novembre 2002

ⁱⁱ Ministères de la Justice ; de l'Intérieur ; de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports ; de la Défense Nationale ; des Affaires Etrangères et des Cultes ; de l'Information et de la Coordination ; de l'Economie 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'Etranger

ⁱⁱⁱ Gouvernement de la République d'Haïti/MTPTC : *Réforme Institutionnelle et Investissements Prioritaires du Secteur Eau Potable et Assainissement* ; Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, Mars 2007

^{iv} Gouvernement de la République d'Haïti/MTPTC/ BID : *Contrat de Prêt Banque Interaméricaine de Développement / Don de la Banque Mondiale pour le Programme d'Eau Potable et d'Assainissement en Milieu Rural (EPAR) : Manuel d'Opération* ; Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, Service national d'Eau Potable (SNEP) / Banque Interaméricaine de Développement; Mars 2007

^v BID : *Rapport Institutionnel sur le Secteur de l'Eau Potable et de l'Assainissement en Milieu Rural, République d'Haïti ; Volume 1 : Diagnostic du service National d'Eau Potable (SNEP)* ; Octobre 2005

^{vi} Gouvernement de la République d'Haïti/MTPTC : *Projet de Loi cadre pour l'Organisation du Secteur de l' Eau Potable et de l'Assainissement*”, République d'Haïti Ministère des Travaux Publics, des Transports et de la Communication (MTPTC), Mai 2007

^{vii} Il en est ainsi de, Cantave, Thony cité in Smucker, Glenn R. en collaboration avec Noel, 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.

^{viii} 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)

^{ix} 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 dévolu 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)

^x Cantave, Thony, in Smucker, Glenn,. Op. cit.