



**UNIVERSITÉ
DE LORRAINE**

**BIBLIOTHÈQUES
UNIVERSITAIRES**

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact bibliothèque : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr
(Cette adresse ne permet pas de contacter les auteurs)

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

**Thèse pour l'obtention du grade de
Docteur en Droit de l'Université de Lorraine**

Présentée et soutenue publiquement le 16 septembre 2024

Mention : **Droit public**Par : **Jacques Archange Alain MONDÉSIR**Sous la direction de : **Mme Nadine DANTONEL-COR****La décentralisation en Haïti à l'aune de
l'expérience décentralisatrice française****Membres du jury :**

Directrice de thèse :	Mme Nadine DANTONEL-COR	Professeure de Droit public, Université de Lorraine
Président de jury :	M. Pierre TIFINE	Professeur de Droit public, Université de Lorraine
Rapporteurs :	Mme Florence LERIQUE	Professeure de Droit public, Université Bordeaux Montaigne
	M. Olivier DUPÉRON	Professeur de Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne

*L'Université de Lorraine
n'entend donner aucune
approbation ni improbation
aux opinions émises dans
cette thèse. Ces opinions
doivent être considérées
comme propres à leur auteur.*

À ma mère Marguerite

En mémoire de mon père Jacques

À ma fille Marie-Lucie.

REMERCIEMENTS

« Les peuples sont des arbres. Ils fleurissent à la belle saison. »¹

Au moment où je termine cette thèse, mon pays Haïti connaît un troisième effondrement de l'État après 1915 et 2004. Est-ce qu'il y a encore du sens de réfléchir à la décentralisation dans un pays où l'État est en déliquescence ? Telle est la question que tout observateur avisé serait en droit de me poser. Rédiger une thèse sur la décentralisation dans un tel contexte semble utopique ou tout au moins un acte de foi. Je crois, en effet, que « les peuples sont des arbres qui fleurissent malgré la mauvaise saison ».² La foi ne suffit pas pour résoudre les problèmes temporels, il faut la science : hors de la science point de salut pour un pays. C'est pourquoi, j'apporte ma modeste contribution dans le domaine qui est le mien, sans me faire d'illusion ; car je sais que même la science ne peut s'affranchir des contextes culturels et politiques.

Je n'aurais pas pu arriver au bout de ce long parcours sans la contribution de nombreuses personnes. Je veux d'abord remercier ma directrice de thèse, la professeure Nadine Dantonel-Cor pour ses conseils judicieux, pour ses orientations claires et précises. Merci aux professeurs Florence Lérique, Olivier Dupéron et Pierre Tifine d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse et pour le temps accordé à la lecture critique de mon texte.

La thèse est un travail d'équipe. C'est l'occasion pour moi de remercier l'équipe de l'école doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion (ED SJPEG) et l'équipe de l'Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État (IRENEE) pour tout l'encadrement que j'ai pu trouver tout au long de ce travail de recherche. Un remerciement spécial à tous les intervenants dans le cadre de la formation doctorale, au personnel de la bibliothèque universitaire pour leur disponibilité sans oublier l'ensemble du personnel de l'Université de Lorraine qui directement ou indirectement a contribué à créer une ambiance agréable au travail de recherche.

Enfin, je remercie tous ceux qui m'ont soutenu et encouragé en particulier mon frère Jacques Philémon Mondésir et l'équipe du Centre National d'Information Géospatial (CNIGS) pour les cartes sur le découpage territorial d'Haïti. Merci à mon frère Jacques Philippe Mondésir et l'équipe du projet *UrbHaïti* de m'avoir invité à une conférence très instructive sur la fonction publique territoriale en Haïti. Merci à mon amie Nadège Muse Léveillée qui s'est dévouée à me faire parvenir des documents dont j'avais besoin pour avancer dans mon travail de recherche.

¹ Alexis J-S., « Jacques Roumain vivant » dans Roumain J., *Gouverneurs de la rosée*, Zulma, Paris, 2013, p. 201.

² *Idem*, p. 212.

ABRÉVIATIONS

Institutions et législation haïtiennes

ASEC : Assemblée de section communale

CARDH : Convention américaine relative aux droits de l'homme

CASEC : Conseil d'administration de la section communale

CNIGS : Centre National d'Information Géospatiale

CSCCA : Cours Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif

Const. HT : Constitution haïtienne

Décr. CGD : Décret fixant le cadre général de la décentralisation

Décr. FPT : Décret fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics

Décr. ILT : Décret identifiant les limites territoriales

Décr. OFC : Décret sur l'organisation et le fonctionnement de la commune

Décr. OFD : Décret sur l'organisation et le fonctionnement du département

Décr. OSC : Décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale

FGDCT : Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales

FENAMH : Fédération Nationale des Maires Haïtiens

IHSI : Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique

Législation française et européenne

CEAL : Charte européenne de l'autonomie locale

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJA : Code de justice administrative

Const. FR : Constitution française

CET : Contribution économique territoriale

CFE : Cotisation foncière des entreprises

CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

IFER : Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales

TCE : Traité instituant la communauté européenne

SOMMAIRE

Introduction	11
Première partie	45
Les principaux fondements de la décentralisation	45
Chapitre 1	50
Le principe central de la décentralisation : la libre administration des collectivités territoriales.....	50
SECTION 1 : LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION	52
Paragraphe 1 : La nature de la libre administration des collectivités territoriales.....	52
I.- Les principales caractéristiques de la libre administration.....	53
A.- Un principe de compétence.....	54
B.- Un principe de fond, les éléments constitutifs de la libre administration	58
II.- De la libre administration au principe d'autonomie des collectivités territoriales.....	66
A.- La notion d'autonomie locale au gré de la forme de l'État	67
B.- Le principe de libre administration à l'aune de l'autonomie des collectivités territoriales.....	70
Paragraphe 2 : Les mécanismes de protection juridictionnelle de la libre administration accessibles aux collectivités territoriales	73
I.- La question prioritaire de constitutionnalité (QPC)	74
A.- La QPC, une garantie contre les violations des libertés constitutionnelles.....	74
B.- La libre administration, un droit constitutionnel objet de la QPC.....	76
II.- Le référé-liberté	78
A.- Le référé-liberté, une garantie contre les violations des libertés fondamentales	78
B.- La libre administration, une liberté fondamentale objet du référé-liberté.....	80
Conclusion de la section 1.....	81
SECTION 2 : LA DYNAMIQUE DE LA LIBRE ADMINISTRATION	82
Paragraphe 1 : Les contours juridiques de la libre administration	83
I.- Le respect des impératifs d'ordre public	84
A.- L'indivisibilité de la République	85
B.- Les prérogatives de l'État.....	88
II.- l'application uniforme des droits.....	91
A.- Les droits libertés.....	92
B.- Les droits créances.....	93

Paragraphe 2 : Les frontières de la libre administration au regard des théories des organisations	94
I.- La libre administration comme système d'organisation.....	96
A.- L'approche systémique des organisations.....	96
B.- L'approche socio-technique des organisations.....	97
II.- La libre administration comme structure d'organisation	98
A.- Caractérisation des structures organisationnelles à l'épreuve de la contingence	98
B.- Les configurations structurelles de Mintzberg	100
Conclusion de la section 2.....	102
Conclusion du chapitre 1.....	104
Chapitre 2	105
Les principes dérivés de la décentralisation	105
SECTION 1 : DES COMPÉTENCES DÉVOLUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	106
Paragraphe 1 : La mécanique des compétences des collectivités territoriales	108
I.- Le cadre général de la mécanique des compétences des collectivités territoriales	111
A.- La loi, vecteur principal de la mécanique des compétences	111
B.- Les modalités subsidiaires.....	113
II.- Les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales	119
A.- Un principe de spécialisation contenu.....	120
B.- Le principe de libre proximité	121
Paragraphe 2 : La dévolution de compétences aux collectivités territoriales, un projet politique	126
I.- Caractéristiques du projet politique	126
A.- Un projet décentralisateur	126
B.- Un projet de souveraineté du peuple.....	128
II.- L'écologie dans le projet politique.....	129
A.- Politique locale de l'environnement.....	130
B.- Politique locale de l'urbanisme.....	132
Conclusion de la section 1.....	133
SECTION 2 : DES RESSOURCES DÉVOLUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	134
Paragraphe 1 : La libre disposition des ressources	135
I.- Nature de la libre disposition des ressources	136
A.- Un principe de compétence pour le législateur	136
B.- La libre disposition des ressources à l'aune de l'autonomie financière	139
II.- Les caractéristiques de la libre disposition des ressources.....	140

A.- La liberté financière des collectivités territoriales.....	141
B.- La juste répartition des ressources	143
Paragraphe 2 : La libre disposition des ressources des collectivités territoriales, un projet économique.....	145
I.- Le projet économique libéral	146
A.- Les théoriciens du laisser-faire	147
B.- Les keynésiens.....	147
II.- Le rôle de l'État dans le projet économique libéral	148
A.- L'administration centrale dans le projet économique libéral	149
B.- L'administration décentralisée dans le projet économique libéral	150
Conclusion de la section 2.....	153
Conclusion du chapitre 2.....	156
Conclusion de la première partie	158
 Seconde partie	 160
L'organisation de la décentralisation	160
Chapitre 1	162
La décentralisation, une structuration de l'État autour des principales catégories de collectivités territoriales.....	162
SECTION 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PROXIMITÉ	165
Paragraphe 1 : la section communale.....	166
I.- Géographie de la section communale	167
II.- Les organes de la section communale	169
A.- Le Conseil d'administration de la section communale (CASEC)	170
B.- L'Assemblée de la section communale (ASEC)	175
Paragraphe 2 : La commune.....	180
I.- Géographie de la commune.....	181
II.- Organes de la commune	182
A.- L'organe exécutif	182
B.- L'organe délibérant.....	190
Conclusion de la section 1.....	198
SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INTERMÉDIAIRES	200
Paragraphe 1 : Le département	201
I.- Géographie du département	205
II.- Organes du département.....	206
A.- L'organe exécutif	207

B.- L'organe délibérant	212
Paragraphe 2 : La région	218
I.- La région en France	219
A.- Histoire de la région en France	220
B.- Fonctionnement de la région.....	222
II.- Pertinence de la région en Haïti.....	226
A.- Pertinence socio-économique de la région	226
B.- Concrétisation juridique de la région.....	227
Conclusion de la section 2.....	228
Conclusion du chapitre 1.....	230
Chapitre 2.....	233
La décentralisation, un élément dans l'organisation générale de l'État.....	233
SECTION 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GOUVERNANCE ÉTATIQUE	236
Paragraphe 1 : la gouvernance locale	237
I.- L'administration territoriale.....	238
A.- La fonction publique locale.....	239
B.- Les finances publiques locales	248
II.- Les mécanismes de coopération territoriale	260
A.- Les mécanismes de coopération territoriale en Haïti.....	260
B.- Les mécanismes de coopération territoriale en France	262
Paragraphe 2 : l'intervention du pouvoir central.....	265
I.- Le rapport du pouvoir législatif avec les collectivités territoriales	265
II.- Le contrôle du pouvoir Exécutif sur les actes des collectivités territoriales.....	267
A.- La tutelle administrative de l'État haïtien sur les collectivités territoriales	267
B.- Du contrôle financier au contrôle administratif sur les collectivités territoriales françaises.....	269
Conclusion de la section 1.....	275
SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'ORGANISATION JURIDICTIONNELLE	276
Paragraphe 1 : De la France à Haïti, une étude comparée de l'organisation juridictionnelle	277
I.- L'ordre juridictionnel judiciaire	280
A.- Les juridictions du premier degré de l'ordre judiciaire	280
B.- Les juridictions supérieures de l'ordre judiciaire	282
II.- L'ordre juridictionnel administratif.....	284
A.- Les juridictions du premier degré de l'ordre administratif.....	284
B.- Les juridictions supérieures de l'ordre administratif.....	287

Paragraphe 2 : La garantie de recours juridictionnel pour les collectivités territoriales	291
I.- Vers un accès différé des collectivités territoriales au juge constitutionnel	292
A.- Le Conseil constitutionnel français	293
B.- Le Conseil constitutionnel haïtien.....	295
II.- Vers un accès direct des collectivités territoriales au juge de fond.....	298
A.- L'accès principal au juge administratif.....	299
B.- L'accès marginal au juge judiciaire	303
Conclusion de la section 2.....	305
Conclusion du Chapitre 2	307
Conclusion de la seconde partie	309
Conclusion générale	311
Table des matières.....	340

Introduction

« On peut gouverner de loin mais on n'administre que de près. »³

1. Ce travail de recherche juridique consiste à faire le diagnostic du processus de décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française. Le maître mot est la décentralisation. Le sens de ce mot varie au gré des contextes dans lequel il est utilisé et selon le champ disciplinaire auquel appartient le spécialiste qui l'utilise. Ici, il s'agit de décentralisation en droit. Afin d'éviter toute confusion avec des concepts proches ou connexes et toute mésinterprétation, il importe de préciser cette notion juridique.
2. La décentralisation est intimement liée aux collectivités territoriales sans lesquelles elle serait inopérante. Or, la notion de collectivité territoriale n'est pas très précise car elle recouvre une réalité hétérogène et dynamique. Toutefois, on peut toujours trouver des critères caractérisant une collectivité territoriale. L'identification de ces critères conduira à proposer une définition opératoire de la collectivité territoriale, nécessaire pour mieux cerner l'objet de cette recherche sur la décentralisation.
3. Décentralisation est liée aussi à la notion d'État. C'est l'État en effet qu'il s'agit de décentraliser. Or, il existe différentes conceptions de l'État. Il convient donc de clarifier ce concept pour éviter toute ambiguïté ou malentendu.
4. Décentralisation et collectivité territoriale se situent au cœur de l'histoire des États. C'est dans l'histoire des peuples qu'elles ont été forgées et qu'elles trouvent leur expression. Le juriste ne peut pas qualifier ces notions avec justesse sans se référer à l'histoire. Il s'agira principalement de la décentralisation en Haïti. Néanmoins, on fera ressortir des divergences et des convergences avec l'histoire de la décentralisation en France.
5. Décentraliser ne conjugue pas avec la mode ou le mimétisme. On ne décentralise pas juste pour imiter ce que font d'autres pays. On doit savoir pourquoi et comment on veut

³ Exposé des motifs du décret du 25 mars 1852
<https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html>

décentraliser ? En d'autres termes quels sont les enjeux de la décentralisation ? Répondre à de telles questions exige de mener cette étude avec ordre et méthode.

6. Donc, au seuil de cette étude, quatre points seront présentés : les notions fondamentales, l'histoire de la décentralisation en Haïti, les enjeux de la décentralisation, méthodologie et délimitation de l'étude.

I.- Les notions fondamentales

7. Cette recherche met en exergue une notion juridique : la décentralisation. Quand on parle de décentralisation, cela met nécessairement en présence l'État et les collectivités territoriales. Il faut donc préciser le cadre conceptuel de la décentralisation (A), de la collectivité territoriale (B) et de l'État (C) : trois notions récurrentes dans cette étude. On proposera une définition opératoire respectivement de la « décentralisation » et de la « collectivité territoriale », tout en précisant le sens qu'on donne à la notion « État ».

A.- La décentralisation

8. Toute notion juridique a un fondement philosophique, et toute philosophie politique se traduit dans un cadre juridique sans lequel cette philosophie serait inopérante. Il en est de même pour la décentralisation. Voilà pourquoi, pour bien cerner cette notion juridique (§1), il faudra découvrir à quelle conception philosophique de l'État elle se rattache (§2).

§1.- La notion de décentralisation

9. La décentralisation est au carrefour de données aussi bien politiques que juridiques. Ce terme est utilisé dans des domaines très divers. C'est ainsi qu'on parle de décentralisation industrielle qui est le transfert d'entreprises de centres urbains vers des zones moins industrialisées ; ou encore de décentralisation des activités tertiaires consistant à décongestionner la capitale en transférant certains services.
10. Il y a aussi la décentralisation fonctionnelle, appelée aussi décentralisation technique ou par services, qui permet la gestion d'un service public (universités, hôpitaux par exemple) par le biais d'une personne morale de droit public spécialisée. Ces services, tout à fait spécifiques du point de vue de leur objet et de leur structure, sont dotés d'un patrimoine et d'organes chargés de diriger leur action. Ces organes bénéficient d'une relative

autonomie, sous le contrôle de l'autorité supérieure. Ces services reçoivent généralement le statut d'établissement public⁴.

11. La décentralisation est avant tout un mode d'organisation et d'administration d'un territoire. C'est en ce sens que le terme « décentralisation » est utilisé dans cette étude. En tant que mode d'organisation et d'administration territoriales, la décentralisation diffère selon qu'on fonctionne dans un État fédéral ou unitaire.
12. L'État fédéral se compose d'États membres dont il est en partie l'expression. Le statut de ces États membres résulte de la constitution. Ils ont une large autonomie qui se manifeste sur le plan constitutionnel et juridictionnel. Sur le plan constitutionnel, chaque État membre peut se doter d'une constitution qui, évidemment, ne doit pas être contraire à la constitution fédérale. Sur le plan juridictionnel, il existe un ordre de juridictions propre à chaque État membre, la cohérence juridique de l'État fédéral étant assurée par une cour suprême. À cela s'ajoute la loi de participation permettant à chaque État membre de participer aux institutions de l'État fédéral.
13. Contrairement à l'État fédéral qui se compose d'États membres, l'État unitaire décentralisé comporte des collectivités territoriales. Le statut de ces collectivités territoriales est fixé soit par la loi, soit par la constitution. Dans ce dernier cas, la constitution comporte généralement des dispositions de nature à orienter le législateur, comme le principe de libre administration. Contrairement aux États membres de l'État fédéral qui a une large autonomie, dans un État unitaire l'autonomie des collectivités territoriales ne se situe jamais dans l'ordre constitutionnel ou dans l'ordre juridictionnel ; c'est une autonomie administrative. Il convient donc de parler dans ce cas de décentralisation administrative. Dans les lignes suivantes on utilisera alternativement les expressions « décentralisation » et « décentralisation administrative » pour parler du même concept : l'autonomie administrative.
14. Dans la réalité, les frontières entre l'État fédéral et l'État unitaire est plus poreuse car : « l'autonomie des États membres d'un État fédéral peut être limitée en droit et en fait. Inversement, certains États connaissent une décentralisation telle, qu'elle se

⁴ La principale différence entre les établissements publics et les collectivités territoriales concerne l'élection des organes. Pour les collectivités territoriales, le contrôle vise des élus. Pour l'établissement public, en principe, le Conseil d'administration n'est pas composé exclusivement d'élus. Concernant le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales : voir infra n°53-54.

rapproche du fédéralisme. »⁵ Fondamentalement, la décentralisation administrative est un régime intermédiaire entre la centralisation et le fédéralisme, elle joue le rôle de « principe de classification des régimes d'autonomie locale »⁶.

15. Concrètement, la décentralisation consiste à transférer des « compétences d'ordre administratif du pouvoir central à des collectivités territoriales dont les instances dirigeantes sont élues par les citoyens concernés...elle suppose aussi la reconnaissance d'affaires propres qui sont de la compétence des collectivités locales décentralisées (...). À la différence des États fédérés qui disposent de compétences de principe, les collectivités décentralisées ne disposent que de compétences d'attribution et ne possèdent qu'un simple pouvoir administratif (...). L'État central conserve d'importants pouvoirs de contrôle sur les collectivités territoriales décentralisées notamment celui sur les actes administratifs adoptés par ces dernières (contrôle de légalité) ».⁷

16. En ce qui a trait à la reconnaissance d'affaires propres pour les collectivités territoriales, la doctrine est assez divisée. Une thèse a parfois été soutenue selon laquelle les collectivités territoriales disposeraient des affaires propres (ou affaires locales) par nature, ce ne serait pas l'État qui leur attribuerait ces affaires. Pour une partie de la doctrine, cette thèse est juridiquement insoutenable car les collectivités territoriales ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation qui leur est donnée par la constitution ou par la loi. La réalité est beaucoup plus complexe. La loi ou la constitution ne peut pas prévoir toutes les situations qui peuvent surgir dans les territoires car la vie des collectivités territoriales n'est pas un long fleuve tranquille.

C'est pourquoi, il existe dans la législation française la clause générale de compétence pour la commune. Cette clause n'est pas applicable aux autres collectivités territoriales, néanmoins elles ont la possibilité d'agir si elles peuvent justifier d'un intérêt local. L'affaire propre est un critère qui permet d'identifier l'intérêt local et d'appliquer la clause générale de compétence. En l'absence de disposition constitutionnelle ou légale, c'est le juge administratif qui découvre l'affaire propre *in concreto* à la lumière de la nécessité et de la proportionnalité.⁸

⁵ Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 1987, p. 29.

⁶ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd. Paris, 2016, p. 3.

⁷ Zarka J.-C., *L'essentiel du droit des collectivités territoriales*, Gualino/Lextenso, Paris, 2020, p. 21.

⁸ Sur la clause générale de compétence voir infra n° 166.

17. La doctrine est aussi divisée sur la nécessité de maintenir le contrôle de légalité de l'État sur les collectivités territoriales. De quoi s'agit-il précisément ? En France, le contrôle de légalité réfère à l'appréciation de la légalité des actes de l'Administration par le juge administratif. Dans le contexte de la décentralisation, il correspond à « la surveillance administrative de la légalité des actes des autorités décentralisées par le représentant de l'État »⁹ ; il s'agit au sens strict d'un contrôle administratif de légalité. Ce contrôle est facilité par la possibilité pour le préfet de déférer tous les actes locaux au juge administratif sans avoir à démontrer un intérêt à agir et par la transmission obligatoire des actes les plus importants au préfet : les délibérations du Conseil municipal, les décisions réglementaires et individuelles, les conventions relatives aux marchés, aux emprunts, ainsi que les concessions.¹⁰
18. Le mécanisme de contrôle de légalité a été choisi pour rompre avec la situation qui existait en France avant 1982 qualifiée généralement de tutelle. Contrairement à la tutelle, en situation de contrôle de légalité, ce n'est pas le préfet qui annule les actes mais le juge. Le préfet n'est pas tenu de saisir le juge de tout acte qu'il estime illégal. En fait, la réalité administrative l'oblige d'opérer des choix dans la masse des documents qui lui sont transmis. C'est pourquoi, certains juristes parlent « de faiblesse du contrôle et d'incapacité des services de l'État à exercer cette fonction. »¹¹

Par conséquent, ces auteurs proposent la fin du contrôle administratif de légalité des collectivités locales car une personne lésée a la possibilité de saisir le juge administratif. Certes, le système actuel n'est pas très efficace ; cependant, l'abolir purement et simplement paraît quelque peu excessif pour l'instant. On peut commencer par limiter ce contrôle de légalité à des domaines prioritaires comme la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale pour ne citer que ceux-là. Une série de circulaires a d'ailleurs identifié les domaines de contrôle prioritaire.¹²

19. Les instances dirigeantes des collectivités territoriales exercent leurs compétences en leur nom et pour leur compte. Elles peuvent adopter toute décision dans l'intérêt local¹³ soit

⁹ Martin J., « contrôle de légalité » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 313.

¹⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée par la Loi n° 82-623 du 22 juil. 1982 – art. 1.

¹¹ Martin J., « contrôle de légalité » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 316.

¹² Voir les circulaires suivantes : Circ., 1^{er} sept. 2009, relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme – Circ., 10 sept. 2010, sur le contrôle de légalité en matière de commande publique – Circ., 2 mars 2012, relative aux axes prioritaires du contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale.

¹³ Pour plus de précisions sur l'intérêt local voir infra n° 166 § 6 à 8.

au titre de leur compétence générale,¹⁴ soit au titre de leur compétence implicite. On reconnaît l'existence d'une compétence implicite « lorsque l'autorité d'exécution est autorisée à prendre toutes les mesures qu'implique une bonne et complète exécution de la loi sans y avoir été explicitement invitée par elle. De telle manière que si ces pouvoirs ne sont pas formellement inclus dans les termes de l'habilitation légale, ils s'y trouvent néanmoins implicitement. »¹⁵ Le terme décentralisation ne rend pas compte de ce pouvoir reconnu aux autorités décentralisées d'adopter toute décision dans l'intérêt local. C'est pourquoi, certains auteurs préfèrent parler d'auto-administration pour qualifier ce pouvoir.¹⁶

20. La décentralisation doit être distinguée de la déconcentration. La déconcentration consiste à remettre certains pouvoirs de décision à des agents locaux qui sont nommés par le pouvoir central. La décision est toujours prise au nom et pour le compte de l'État par ses agents mais l'État ne s'est dessaisi d'aucun de ses pouvoirs. La déconcentration n'est donc qu'une modalité de la centralisation. Comme dit Odilon Barrot : « C'est toujours le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche ». ¹⁷ La déconcentration accompagne souvent la décentralisation. Elle peut même être une étape vers la décentralisation.
21. Contrairement à la déconcentration, la décentralisation consiste à transférer des compétences de l'État vers les collectivités territoriales. La décision n'est plus prise au nom et pour le compte de l'État mais « au nom et pour le compte d'une collectivité territoriale par un organe qui émane d'elle. »¹⁸
22. La déconcentration « a pour corolaire le pouvoir hiérarchique. Les agents de l'État ne sont pas indépendants, ils sont subordonnés au pouvoir central »¹⁹ ; alors que « la décentralisation rompt le lien de nature hiérarchique entre l'autorité centrale et l'autorité locale qui existe dans le cadre de la déconcentration. »²⁰ En effet, « L'autorité déconcentrée agit sous l'autorité du pouvoir central [pouvoir hiérarchique], l'autorité décentralisée intervient sous le contrôle de ce dernier [contrôle de légalité] (...). La

¹⁴ Pour plus de précisions sur la compétence générale voir infra n° 166.

¹⁵ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd. Paris, 2016, p. 598.

¹⁶ *Idem*, p. 7.

¹⁷ <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html>

¹⁸ Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, 27^{ème} éd., Paris, 2018, p. 50.

¹⁹ Zarka J.-C., *L'essentiel du droit des collectivités territoriales*, Gualino/Lextenso, Paris, 2020, p. 20.

²⁰ *Idem*.

décentralisation est d'ordre constitutionnel ou législatif, la déconcentration est une simple nécessité de l'organisation des services. »²¹

23. Par ailleurs, « La décentralisation est définie, juridiquement, comme la reconnaissance, par l'État, d'autres personnes publiques habilitées à intervenir dans certains domaines avec un pouvoir de décisions et disposant dans cette action une certaine autonomie. La déconcentration est la remise d'un certain pouvoir de décision à des agents de l'État répartis sur le territoire et subordonnés à l'autorité centrale par un lien de nature hiérarchique. »²²

24. À ce stade, on peut définir la décentralisation comme « une forme d'organisation de l'État dans laquelle des compétences sont attribuées par la loi à des collectivités territoriales qui les exercent de manière autonome par des organes élus agissant au nom et pour le compte de ces collectivités sous le contrôle administratif de légalité du pouvoir central. » Tel est le sens donné à la décentralisation dans cette étude. Un tel mode d'administration est-il compatible à toute conception philosophique de l'État ?

§2.- Le fondement philosophique de la décentralisation

25. On ne fera pas toute l'histoire de la philosophie politique de peur de s'éloigner du sujet. Le but est de mettre en exergue les principaux philosophes qui ont développé des conceptions de l'État qui peuvent servir de fondement à la décentralisation. On se limitera aux philosophes occidentaux pour une raison évidente : la décentralisation, telle qu'elle a été définie précédemment, est née en Occident. Le principal penseur de la décentralisation est sans doute Alexis de Tocqueville. Sa pensée fera l'objet d'un traitement approfondi un peu plus loin.²³

26. Les penseurs de l'Europe occidentale voulaient résoudre le problème de l'institution d'une autorité à la fois légitime, donc consentie et efficace, dans une communauté politique rassemblant un grand nombre de femmes et d'hommes vivant en commun sur un territoire ; ainsi est né le concept de la souveraineté. Il existe différentes conceptions de la souveraineté qu'on peut classer en deux grandes catégories : les conceptions de la souveraineté absolue et les conceptions de la souveraineté relative.

²¹ Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 1987, p. 32.

²² *Idem*, p. 31.

²³ Voir infra n° 176 et 177.

La décentralisation ne peut se rattacher qu'à l'une ou l'autre de ces catégories car souveraineté relative et souveraineté absolue sont incompatibles.

a) La décentralisation au regard de la souveraineté absolue

27. Pour comprendre clairement le concept de souveraineté dans ce qu'il a d'essentiel, il faut aller à la source ; c'est-à-dire, il faut le saisir à sa naissance, dans l'admirable interprétation qu'en a donné Jean Bodin dès 1576 dans les six livres de sa République.
28. Pour Bodin, ce n'est pas l'origine du pouvoir souverain qu'il faut prendre en considération. Avec un tranquille et raisonnable cynisme, il reconnaît que « toute puissance politique s'est toujours acquise et installée par la violence et la contrainte, au gré des forces en présence, des circonstances et du hasard toujours présent. »²⁴ Il s'agit de transformer une puissance politique de fait, liée aux circonstances, en institution souveraine durable, reconnue en droit dans la communauté politique.
29. Cette puissance politique de fait, transformée en institution souveraine durable, Bodin la nomme : la République ; utilisé dans ce contexte, ce terme signifie toute communauté politique où règne l'ordre, quel qu'en soit le régime. Selon Bodin, la République « est un droit gouvernement de plusieurs ménages avec puissance souveraine. »²⁵ Cette souveraineté est « absolue » c'est-à-dire « absoute de la puissance des lois. » Par conséquent, le souverain se place au-dessus des lois puisqu'il les fait, et cette souveraineté est « perpétuelle » car temporaire celle-ci cesse d'être absolue, les lois cessent de régner.
30. La souveraineté absolue est strictement fonctionnelle, elle fait partie de tout acte de gouvernement. Elle intervient comme la décision en dernier ressort, le souverain ne saurait se lier les mains. Voilà pourquoi, « ce pouvoir souverain de décider en dernier ressort ne peut être ni divisé, ni partagé, ni transmis, ni délégué sous peine d'inefficacité, d'impuissance et de désordre. »²⁶
31. Cependant, Bodin rappelle que le souverain est soumis à trois types de lois : aux lois de Dieu, aux lois de nature commune à tous les peuples, ainsi qu'aux lois de l'État. Le principe souverain, conclut Bodin, impose la justice et la maintient.

²⁴ Polin R., « Le concept de souveraineté et ses conséquences internationales » dans *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Dalloz, Paris, 1996, p.6.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibid.*

La théorie de Jean Bodin sur la souveraineté est partagée par Thomas Hobbes, premier fondateur de la théorie de l'État moderne, en plein milieu du XVII^e s. avec deux grandes différences néanmoins.

32. La première grande différence, c'est que pour Hobbes l'institution de la République n'est pas donnée, elle est justifiée ; le « *Commonwealth* » est fondé sur un contrat de chacun avec chacun qui institue le souverain et lui confère une puissance irrésistible, un pouvoir absolu. Le souverain, qui n'a point été partie au contrat, n'est pas tenu même par lui.
33. Cette origine permet à Hobbes de faire du souverain une « personne publique », qui s'identifie virtuellement à la totalité du « *Commonwealth* ». Il est l'acteur unique qui veut et qui accomplit les actes dont le peuple est, une fois pour toutes, en vertu du contrat : l'auteur. C'est comme si le peuple avait donné au souverain un mandat pour agir en son nom ; cependant, le souverain incarne la volonté populaire. Par conséquent, il n'a pas de compte à rendre au peuple.
34. La seconde différence avec Bodin, celle qui nous fait entrer dans le monde moderne des pouvoirs laïcisés, c'est que la souveraineté ne se fonde ni sur une décision de Dieu, ni sur une loi divine, ni sur une loi naturelle. Elle se fonde sur une science de la politique qui sait calculer rationnellement le juste et l'injuste, le bien du *Commonwealth* et en assure la réalisation. Cette conception a battu en brèche la monarchie absolue de droit divin dans ses fondements.
35. Une bonne centaine d'années après Hobbes, Rousseau va relancer très haut l'idée de souveraineté, mais dans un contexte tout à fait différent. Le monde était en mutation à savoir : les fonctions de l'État moderne se développaient, les exigences de liberté sous toutes ses formes se multipliaient, on prenait peu à peu conscience du fait national, l'opinion publique s'affirmait et se trouvait de plus en plus prise en compte.
36. C'est dans ce contexte qu'il faut placer la théorie de Rousseau sur la souveraineté si on veut la comprendre. Pour lui, le contrat social constitue bien la République, c'est-à-dire un corps moral et politique, par l'aliénation de tous les pouvoirs de chacun à toute la communauté, mais c'est celle-ci qui forme une personne publique.
37. D'après Rousseau, le corps moral et collectif constitué par le contrat social a un moi commun ; cet être moral a une volonté et cette volonté, qui est générale, tend par nature au bien-être du tout. De plus, c'est le corps politique, le peuple lui-même, qui constitue

le souverain et sa souveraineté, qui s'exprime par sa volonté, est proprement générale. D'où l'origine du slogan bien connu : « le peuple est souverain. »

38. Bien qu'ils ne s'entendent pas sur celui qui est le titulaire de la souveraineté, il est clair que pour Rousseau comme pour Hobbes : le souverain veut le bien commun et il a toujours raison. C'est pourquoi, Rousseau affirme que non seulement la volonté générale est toujours droite, mais encore que la volonté générale ne peut errer. Ainsi, les deux hommes tirent la même conséquence : la souveraineté est inaliénable. Elle ne peut être ni divisée, ni partagée, ni déléguée.

39. Cependant, s'il reconnaît que le peuple est souverain, Rousseau se pose une question cruciale : comment une multitude aveugle, qui ne sait pas ce qu'elle veut, parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, serait-elle capable de mettre en place un système de législation ? Donc, il met en doute la capacité du peuple à être une personne publique, à penser, à vouloir par lui-même et, en fin de compte, à être l'acteur du pouvoir souverain.

Rousseau conclut, à la fin du « contrat social », qu'il n'y a pas de souveraineté populaire possible, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais, il y faudrait un peuple de Dieux.

40. L'idée qui traverse l'ensemble des théories de la souveraineté absolue est que la souveraineté est inaliénable. Elle ne peut être ni divisée, ni partagée, ni transmise, ni déléguée. Au regard d'une telle conception de la souveraineté, il ne peut exister sur un territoire aucune autre autorité locale ayant la personnalité morale de droit public que l'État. Par conséquent, l'idée même de décentralisation, voir même de collectivité territoriale, est inacceptable.

b) La décentralisation au regard de la souveraineté relative

41. L'Anglais John Locke, le Français Montesquieu de son vrai nom Charles de Secondat et l'Allemand Friedrich Hegel sont sans doute les principaux penseurs de la souveraineté relative.

Locke part du constat selon lequel l'être humain est capable de liberté et de raison et qu'il peut en faire bon ou mauvais usage. Donc, pour vivre en commun dans la sécurité et dans la paix, il est raisonnable, d'attribuer à des représentants choisis, le droit et le pouvoir de servir d'arbitre selon des règles justes et de faire régner ainsi un ordre garantissant les vies et les biens.

42. Le choix de ces représentants arbitres se fait avec le consentement raisonnable du grand nombre ; il y a un accord tacite entre les membres de la société. Les représentants choisis vont recevoir une « mission de confiance contrôlable » (*un trust*), en raison de son caractère temporaire : pour les uns, la mission de faire des lois (les législateurs), pour les autres, celle de les faire exécuter (les magistrats). Les magistrats reçoivent en même temps les pouvoirs nécessaires pour maintenir l'ordre déclaré juste et assurer la sécurité, la paix, le bien commun, les libertés convenables.
43. Concrètement, Locke laisse entendre qu'il y a deux pouvoirs : le Législatif et l'Exécutif. Il admet que le pouvoir politique se délègue, se transmet, se divise, se partage, se représente. Il est limité, temporaire, sujet à contrôle et à révision. Cela n'empêche pas ceux qui ont reçu la mission, mais aussi la fonction, de gouverner, de décider en dernier ressort et de façon efficace. Ainsi, pour la première fois, la souveraineté absolue est remise en cause.
44. Quelques années après Locke, Montesquieu systématisera les idées de celui-ci en distinguant la séparation de trois pouvoirs : le Législatif qui fait les lois, l'Exécutif qui les exécute et le Judiciaire qui rend la justice. Pour lui, non seulement l'autorité politique est divisible et partageable, mais encore : elle doit être partagée.
- Cette distinction et cette séparation sont les conditions *sine qua non* de l'élimination de l'arbitraire et de la sauvegarde des libertés individuelles et politiques. Lord Acton dira : « Le pouvoir tend à corrompre et le pouvoir absolu corrompt absolument. »²⁷
45. Par ailleurs, Locke et Montesquieu soutiennent que la fonction de souveraineté trouvait son siège légitime, non pas dans une personne individuelle ou dans une personne publique (comme c'est le cas pour les théories de la souveraineté absolue), mais dans un système d'institution qui va bientôt constituer l'État moderne.
46. Le philosophe Hegel, père de la dialectique, considéré à juste titre comme héritier de Locke et de Montesquieu, ira dans le même sens que ces derniers. Selon Hegel : « Le peuple ne prend de sens et de fonction qu'en tant qu'institution de l'État, dans la mesure

²⁷ « Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. » Lettre de John Emerich Edward Dalberg-Acton à Bishop Mandell Creighton, le 5 Avril 1887.
<https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html>

où il est encadré, animé, géré par des institutions, l'exécutif, le législatif, le judiciaire et par une administration de haut niveau, l'État universel. »²⁸

47. La souveraineté relative constitue donc un fondement philosophique solide pour la décentralisation. Sans une telle conception de l'État, l'idée même de collectivité territoriale est impensable. Dans cette dynamique institutionnelle, les collectivités territoriales ne sont ni parallèles, ni en dehors de l'État : elles en sont l'émanation locale. C'est à bon droit, de même qu'il y a une administration centrale, il existe aussi une administration décentralisée qui incarne l'État au plus près des citoyens à travers tout un réseau de services publics locaux.

B.- Les collectivités territoriales

48. La doctrine est assez divisée quant à la nécessité même de définir la notion de « collectivité territoriale » puisque la constitution (française autant qu'haïtienne) cite les collectivités territoriales sans préciser le cadre conceptuel. C'est ainsi que la plupart des auteurs des manuels de droit se contentent de donner des caractéristiques des collectivités territoriales. Certes, ce point de vue est justifiable, puisque la définition qu'un juriste peut donner d'une collectivité territoriale ne lie pas le législateur ou le constituant qui peut toujours créer des collectivités territoriales en application des orientations du pouvoir politique. Cependant, un concept qui n'est pas juridiquement qualifié est fragile. Par conséquent, on commencera par regarder de plus près la notion de collectivité territoriale (§1) avant de décrire ses caractéristiques (§2). Dans les lignes suivantes, on expliquera avec plus de précisions pourquoi il est nécessaire de définir le cadre conceptuel de la collectivité territoriale.

§1.- La notion de collectivité territoriale

49. Dans la décentralisation territoriale, l'autorité locale qui reçoit les pouvoirs transférés constitue une collectivité territoriale. La question de savoir si une entité est une collectivité territoriale ne se pose pas en droit, dans la mesure où les collectivités territoriales sont nommées comme telles dans le texte constitutionnel ou légal.

²⁸ Polin R., « Le concept de souveraineté et ses conséquences internationales » dans *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Dalloz, Paris, 1996, p. 11.

50. Cependant, « en dépit de cette qualification textuelle *a priori*, qui permet d'identifier dans la pratique les collectivités territoriales, réfléchir sur la définition conceptuelle de ces personnes publiques conserve un réel intérêt. Il est important en effet, d'un point de vue doctrinal et politique, d'identifier les caractères propres de cette catégorie de personnes publiques. D'un point de vue doctrinal...si les caractères qui séparent les entités classées comme collectivités territoriales et celles qui constituent d'autres personnes publiques tendent à se rapprocher, la classification devient moins intelligible et peut devenir arbitraire. D'un point de vue politique, s'il n'existe pas de définition conceptuelle précise des collectivités territoriales, fondée sur une série de caractères communs, la question peut se poser de savoir s'il est encore bien utile d'appliquer à ces personnes publiques des qualifications différentes et des régimes différents de celles et ceux d'autres entités et s'il n'est pas opportun de proposer d'autres classifications. Indirectement, faute de conceptualisation élaborée, le législateur peut plus facilement remettre en cause certains de leurs attributs et les collectivités territoriales apparaissent finalement moins bien protégées sur le plan constitutionnel ? »²⁹

51. La « collectivité territoriale » est donc une personne morale de droit public, jouissant sur un territoire d'un pouvoir général de décision pour tout ce qui est d'intérêt local. En contrepartie, l'État exerce sur elle un contrôle administratif de légalité.

Ainsi, on peut identifier la collectivité territoriale au travers de quatre éléments constitutifs : la personnalité morale de droit public, le territoire et la population, le pouvoir général de décision, le contrôle de l'État, la libre administration.

§2.- Les éléments constitutifs d'une collectivité territoriale

52. L'évolution actuelle du droit des collectivités territoriales en France met à mal les éléments constitutifs d'une collectivité territoriale, au point qu'il devient difficile de distinguer une collectivité territoriale d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Haïti ne connaissant pas une telle évolution, ces éléments constitutifs permettant d'identifier une collectivité territoriale restent pour l'essentiel d'actualité dans le cas de cette République caribéenne.

²⁹ Janicot L., « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? » dans *Revue Française de Droit Administratif*, RFDA 2011, P. 227.

a) La personnalité morale de droit public

53. La collectivité territoriale est une personne morale. En tant que telle, elle a tous les attributs de la personnalité juridique, notamment : un nom, un domicile (le territoire de la collectivité), un patrimoine, une nationalité (collectivité territoriale française ou haïtienne par exemple), la capacité juridique (droit de conclure des contrats par exemple), le droit d'ester en justice.

Plus précisément, la collectivité territoriale est une personne morale de droit public. La personne morale de droit public diffère de la personne morale de droit privé du point de vue de la création, de l'adhésion, des buts et de la capacité. Comme pour toute personne morale de droit public, la création d'une collectivité territoriale n'est jamais le résultat de l'initiative privée, seule l'autorité publique y procède. Les particuliers n'ont aucune liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à une collectivité territoriale ; fixer son domicile, c'est adhérer de fait à telle commune ou tel département. Les buts assignés à une collectivité territoriale ne sont pas d'ordre privé, elle travaille dans l'intérêt local. En outre, une collectivité territoriale jouit de prérogatives de puissance publique (pouvoir d'exproprier, d'imposer, d'agir par voie d'autorité).

54. C'est par rapport au statut de « personne morale de droit public que doit s'affirmer le caractère propre des collectivités. Elle les fait exister en tant qu'être juridique à la fois distinct de l'État et de chacun de ses habitants et appareillé pour parler et agir en son nom et pour son compte ». ³⁰

Il y a un lien nécessaire entre reconnaissance de la personnalité juridique et autonomie. C'est pour accorder une importante autonomie aux collectivités territoriales que l'État leur reconnaît la personnalité morale. Cependant, cette relation n'est pas systématique. En France, on peut trouver des cas où il y a autonomie sans personnalité juridique. Par exemple, la régie autonome n'a pas de personnalité juridique mais elle jouit d'une autonomie administrative et financière qui se traduit par l'établissement d'un budget annexe.

La notion de personnalité morale a suscité de nombreuses controverses doctrinales au sujet de sa nature juridique. Selon la thèse de la fiction juridique : « Il n'y a pas d'assimilation possible entre les personnes physiques et les personnes morales mais... il s'agit de sujets créés artificiellement par la loi, à partir d'un groupement d'individus ou

³⁰ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd. Paris, 2016, p. 10.

d'une masse de biens, en vue de certaines fins pratiques, et essentiellement pour être le support d'un patrimoine autonome. »³¹

Certains auteurs ont voulu rejeter la notion même de « personnalité morale ». Pour les « collectivistes », la personnalité morale n'est qu'une propriété collective. Cette thèse n'explique pas le fait que cette propriété collective possède des attributs de la personnalité juridique comme le nom, le domicile, la nationalité. Pour les « contractualistes », la personnalité morale se réduit à l'idée de liens contractuels entre les individus associés. Ces auteurs semblent oublier qu'il y a des personnes morales qui ne comportent pas d'associés, par exemple une fondation.³²

Les auteurs réalistes, en revanche, reconnaissent l'existence des personnes morales. Cependant, ils affirment que la personnalité morale n'est pas une fiction mais une réalité : réalité organique ou tecnico-institutionnelle pour certains, réalité psychologique pour d'autres.³³

Cette opposition entre les théories de la fiction et les théories réalistes reflète l'éternelle opposition philosophique entre les idéalistes et les matérialistes. Elle présuppose que la fiction s'oppose nécessairement à la réalité ou qu'il y aurait systématiquement une cloison étanche entre fiction et réalité. Or, dans la pratique il y a de la fiction dans la réalité et de la réalité dans la fiction. Une commune est bien une fiction juridique, créée par la constitution et par la loi ; elle n'en n'est pas moins une réalité incarnée par des organes et des institutions.

Par conséquent, en ce qui concerne la personnalité morale, il serait plus judicieux d'utiliser la qualification de « fiction réaliste ».

b) Le territoire et la population

55. Chaque collectivité territoriale s'étend sur un territoire strictement défini par la loi. Chaque habitant fait partie d'office de la collectivité territoriale du lieu de son domicile. En France, on peut trouver des territoires qui n'ont pas de population. C'est le cas de Clipperton et des terres australes et antarctiques qui n'ont pas le statut de collectivité territoriale et qui sont administrés directement par le gouvernement français.

³¹ Buffelan-Lanore Y., *Droit civil. Première année*, Masson/A. Colin, 9^{ème} éd., Paris, 1995, p. 126.

³² *Idem.*

³³ *Ibid.*

Il y a aussi des territoires qui n'ont pas de population et qui ont tout de même le statut de collectivité territoriale : « C'est le cas de plusieurs communes du département de la Meuse, qui ont été conservées, en raison des souvenirs de mémoire liés à la Première Guerre mondiale. Ces communes n'ont pas de population mais subsistent sur leur territoire, le plus souvent, un cimetière, un monument aux morts et une chapelle. Elles sont administrées par une commission municipale de trois membres, nommés par le préfet de la Meuse ; le président de la commission assure les fonctions de maire. À titre d'exemple, on peut citer Beaumont en Verdunois (...).³⁴

c) Le pouvoir général de décision

56. La clause générale de compétence pour les communes, et les affaires propres pour les communes, les départements et les régions constituent deux grands axes du pouvoir général de décision. En effet, depuis la loi Notre du 7 mai 2015, « la liberté d'agir des départements et des régions n'est plus donnée par une clause de compétence générale. Néanmoins, les compétences expresses qu'elles [les collectivités territoriales] reçoivent ne s'imposent pas à elles comme une limite. Dans cette nouvelle conception de la collectivité territoriale, celles-ci restent nombreuses et diversifiées et correspondent aux affaires propres qu'elles ont toujours exercées. »³⁵

Il n'y a pas de collectivités territoriales sans « affaires propres ». « La raison d'être de la collectivité territoriale... suppose des intérêts communaux, départementaux et régionaux propres et distincts et la remise du pouvoir de les gérer à leurs représentants élus. »³⁶

d) Le contrôle de l'État

57. Aux termes de l'article 72, alinéa 6, de la constitution française, « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Le contrôle administratif sur les collectivités territoriales par le représentant du Gouvernement correspond à ce que la doctrine qualifie de contrôle administratif de légalité. Ce contrôle, à la différence du pouvoir hiérarchique, ne vise pas des agents mais

³⁴ Dantonel-Cor N., *Fiches d'institutions administratives. Rappels de cours et exercices corrigés*, Ellipses, Paris, 2020, p. 123.

³⁵ *Idem*, p. 12.

³⁶ *Ibid*, p. 11.

des élus. Contrairement à l'autorité hiérarchique, le représentant du Gouvernement ne peut intervenir dans la vie de la collectivité que dans la mesure où il est à même de se prévaloir d'une disposition légale expresse. Alors que le pouvoir hiérarchique contient à l'égard des subordonnés les pouvoirs d'instruction, de réformation et d'annulation de ses décisions, le contrôle sur les actes comprend les pouvoirs d'annulation, d'autorisation et d'approbation.

58. Concrètement, ce contrôle se fait essentiellement *a posteriori* par la voie du déféré préfectoral devant le tribunal administratif. Il s'agit d'un contrôle de légalité de droit commun sur les actes réglementaires des collectivités territoriales, centralisé auprès du préfet de département ou du préfet de région. Ce contrôle de légalité repose sur trois principes : Il est « un contrôle administratif et budgétaire des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; - il constitue la contrepartie du principe d'indivisibilité de la République qui implique que les lois et les décrets seront appliqués par les collectivités territoriales. Il en découle néanmoins que le contrôle de légalité doit respecter le principe à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales ; - le contrôle porte exclusivement sur la légalité de l'acte... ».³⁷

e) Le principe de libre administration

59. Le principe de libre administration représente l'élément clé qui caractérise une collectivité territoriale. En effet, « L'ensemble des réformes récentes adoptées dans le domaine du droit des collectivités territoriales met en évidence l'éclatement de la notion de collectivités territoriales. Traditionnellement, les collectivités territoriales se distinguaient des établissements publics de coopération intercommunale (...). La seule différence majeure qui subsiste aujourd'hui réside dans le fait que les établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas régis par le principe de libre administration, contrairement aux collectivités territoriales. »³⁸

Une collectivité territoriale existe à l'intérieur d'un État pourtant elle est distincte de celui-ci. D'où la nécessité de clarifier la notion d'État.

³⁷ Villeneuve P., « Relations État-collectivités territoriales : l'examen du contrôle de légalité » dans *Actualité Juridique des Collectivités Territoriales*, 2022, p. 68.

³⁸ Dantonel-Cor N., « L'évolution de la notion de collectivité territoriale au prisme de la recomposition des territoires locaux » dans *Civitas Europa*, 2018/1. N° 40, p. 287.

C.- Les principales conceptions de l'État

60. L'État, tel qu'on le connaît actuellement en Europe, plonge ses racines dans les monarchies continentales et dans une moindre mesure dans la monarchie anglaise. Les pays anciennement colonisés par les empires européens ont été influencés par ces différentes conceptions de l'État.³⁹ Haïti n'échappe pas à ces influences.

§ 1.- L'héritage de la monarchie absolue

61. En France, la monarchie absolue est à l'origine de l'État royal affranchi des contraintes du droit commun. Des cendres de la monarchie absolue, qui s'est effondrée en 1789, l'État a survécu.

Dans la conception juridique française, l'État est la *res publica*, la République. Ainsi, « les notions connexes qui gravitent autour de lui comme « intérêt général », « intérêt public » ou « utilité publique » sonnent ... comme autant de rappels du principe qui l'anime et qui l'habite (...). Lorsque la République parle par ses lois, les intérêts privés doivent s'incliner. »⁴⁰

Depuis l'époque de la monarchie, il était acquis que l'État n'est pas au roi. Il gouverne cette chose publique reçue de Dieu « de manière absolue mais non arbitraire, selon ses caprices ou ses humeurs ; les Lois du roi obéissent à des procédures et à des règles précises ». ⁴¹ Et, « lorsque le sacre n'est plus constitutif, mais seulement déclaratif du caractère religieux du pouvoir royal, le roi n'est plus le serviteur de Dieu, il est le serviteur de l'État et l'État devient une réalité en soi. »⁴²

Cependant, à la différence de la monarchie anglaise, « la monarchie française est toujours restée fidèle à une relation fusionnelle entre le roi et la nation...le roi incarne la nation ; il est la nation. »⁴³ Cette conception de l'État royal a été abolie par l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel : « Le principe de

³⁹ Dans ce paragraphe, on se limite aux différentes conceptions de l'État. Pour les différentes formes de l'État, voir infra n° 127.

⁴⁰ Zoller E., Guglielmi G. J., Duffy-Meunier A., Fassassi I., *Introduction au droit public*, Dalloz, Paris, 2022, p. 31.

⁴¹ *Idem*, p. 32.

⁴² *Ibid*, p. 36.

⁴³ Zoller E., Guglielmi G. J., Duffy-Meunier A., Fassassi I., *Introduction au droit public*, Dalloz, Paris, 2022, p. 36.

toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». C'est pourquoi, les élus, parlementaires ou président de la République, ne peuvent pas prétendre incarner la nation, ils la représentent.

§2.- *L'héritage des monarchies germaniques*

62. Les monarchies germaniques développèrent dans toute l'Europe centrale, jusqu'en Russie, le modèle de l'État princier qui finit par absorber le droit commun. La doctrine allemande héritée des monarchies germaniques s'est efforcée de détacher l'État de la personne du prince pour en faire un concept juridique pur décliné dans le cadre d'une théorie générale de l'État.⁴⁴ Il s'agit de l'État princier, l'État de police bien ordonné, agent des transformations économiques et sociales.

L'État princier est donc un État bien ordonné, « et la police est le moyen par lequel l'État amène son peuple non pas seulement au bonheur, mais à la félicité (...). Il ne suffit pas que les sujets du prince soient heureux tout seuls, il faut qu'ils soient heureux parce que tous le sont. Le prince s'efforce que ses sujets soient heureux à titre individuel et à titre collectif. »⁴⁵

Après la seconde guerre mondiale, l'État de police disparût et céda la place à l'État de droit, avec l'adoption de la Loi fondamentale du 23 mai 1949. La théorie de la personnalité morale de droit public a été le moteur de ce changement. Affirmer la personnalité morale de l'État c'est reléguer le prince au rang de simple organe de l'État. La personnalité morale de droit public a en commun avec la personnalité morale de droit privé : la volonté. Néanmoins, la volonté privée est celle d'un individu, libre de choisir, alors que la volonté de l'État n'est pas libre, elle est déterminée par son but. En effet, la Loi fondamentale « fait des Droits fondamentaux la base de l'ordre juridique allemand et de leur protection la raison d'être de l'État et son seul but. »⁴⁶

⁴⁴ Zoller E., Guglielmi G. J., Duffy-Meunier A., Fassassi I., *Introduction au droit public*, Dalloz, Paris, 2022, p. 52,

⁴⁵ *Idem*, p. 63.

⁴⁶ *Ibid*, p. 72.

§3.- L'héritage de la monarchie britannique

La monarchie britannique n'a pas conceptualisé l'État en droit interne. Elle a désigné un concept qui s'en rapproche, celui de la Couronne. Aujourd'hui, la Couronne désigne la branche exécutive du Gouvernement. Les ministres en sont les serviteurs.

Nonobstant les différentes conceptions de l'État, en règle générale ce concept a deux sens : un sens large et un sens strict. Dans un sens large, l'État est constitué d'un territoire, d'une population et d'une autorité étatique. Dans un sens strict, il réfère au pouvoir central représenté par l'exécutif, le législatif et le judiciaire à la différence de l'autorité locale, c'est-à-dire les collectivités territoriales.

En droit de la décentralisation, quand on parle de l'État, il s'agit presque toujours du pouvoir central par opposition aux collectivités territoriales. On parle d'opposition dans le sens de compétences différentes.

Décentralisation, collectivités territoriales, État : trois notions qui ont pris naissance dans le contexte européen, du moins telles qu'on les connaît aujourd'hui. On verra maintenant comment ces concepts sont reçus dans l'histoire de la décentralisation en Haïti. On mettra l'accent sur les différences avec l'histoire de la décentralisation en France.

II.- De la France à Haïti : une histoire comparée de la décentralisation

63. Ayiti signifie terre des hautes montagnes dans la langue des Taïnos, premiers habitants de l'île. D'une superficie d'environ 78250 km², elle est la deuxième île des Antilles. Elle est située en Amérique centrale, dans la mer des Caraïbes entre Cuba au Nord et la Jamaïque au Sud.

Avant l'arrivée du navigateur Génois Christophe Colomb, le 5 décembre 1492, le pays était divisé en cinq caciquats ou royaume. Chaque caciquat ayant à sa tête un cacique. À son arrivée au large des côtes d'Ayiti, accompagné de 120 Espagnols, Colomb changea le nom de l'île qu'il nomma Hispaniola, petite Espagne.

64. Vers 1625, des aventuriers français s'installent sur l'île de la Tortue et à Port-Margot. Ils s'attaquent aux navires Espagnols pour s'emparer de l'or et autres butins. Harcelés par ces aventuriers, et dans le souci d'exploiter paisiblement sa colonie, l'Espagne a dû s'accoutumer avec le temps à la présence française dans le tiers occidental de l'île

d'Hispaniola que les Français nommeront St Domingue. Lors de la proclamation de l'indépendance, la partie occidentale de l'île reprendra le nom amérindien d'Haïti (avec un changement orthographique), la partie de l'Est deviendra quelques années plus tard la République Dominicaine.

65. Le 28 janvier 1801, Toussaint Louverture réunifia l'île sous le drapeau français. Cette réunification sera de courte durée car depuis le milieu du 19^{ème} siècle il y a eu scission et deux États se partagent l'île : la République d'Haïti à l'Ouest et la République Dominicaine à l'Est.

Au sommet de sa gloire, Louverture promulgua la Constitution du 3 juillet 1801 dont l'article premier fait de « St Domingue, une seule colonie, qui fait partie de l'Empire français, mais qui est soumis à des lois particulières. »⁴⁷ Cet acte suscita la colère de Napoléon Bonaparte qui y a vu une velléité d'indépendance. Bonaparte décida d'envoyer une expédition à St Domingue qui s'est soldée par la déportation de Toussaint Louverture en France, ce qui a mis le feu aux poudres. Ainsi, le 18 novembre 1803 les troupes du Général français Rochambeau ont été mises en déroute à Vertières par l'armée indigène commandée par le Général Jean-Jacques Dessalines. Le premier janvier 1804, entouré de ses généraux, Dessalines proclama l'indépendance d'Haïti.⁴⁸

Malgré les tensions que la Constitution de 1801 suscita entre la France et sa colonie de St Domingue, on reconnaîtra que cette Constitution posa les bases d'une organisation territoriale rationnelle de toute l'île. Organisation qui restera en place à quelques modifications près pendant tout le 19^{ème} siècle, du moins dans la partie de l'Ouest : St Domingue, l'actuelle Haïti.

Ce parcours analysera l'histoire de la décentralisation en Haïti durant le 19^{ème} siècle en remontant à la Constitution de 1801 (A) avant de voir l'évolution de cette décentralisation au 20^{ème} siècle (B) tout en replaçant cette histoire dans le contexte de l'évolution de la décentralisation en France. On notera que la décentralisation s'est mise en place progressivement. Au début de l'histoire de la jeune nation caribéenne, on est plutôt en présence d'une organisation territoriale qu'une décentralisation à proprement parler.

⁴⁷ Voir les Constitutions d'Haïti : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht.htm>

⁴⁸ Pour des références historiques sur Haïti on peut lire : Roupert C.E., *Histoire d'Haïti. La première république noire du monde*, Perrin, Paris, 2011, 396 p.

A.- La décentralisation au XIX^e siècle⁴⁹

66. L'organisation territoriale de la République d'Haïti au 19^{ème} siècle s'enracine dans la constitution du 3 juillet 1801 qui divise le territoire de la colonie de St Domingue « en départements, arrondissements et paroisses. »⁵⁰ La loi de l'Assemblée centrale de St Domingue, en date du 13 juillet 1801, fixe l'organisation et le fonctionnement des départements, arrondissements et paroisses. La constitution de 1806 fixe le nombre des départements à quatre : « Le Sud, l'Ouest, l'Artibonite, le Nord. ».⁵¹
67. Avec la constitution du 2 juin 1816, on constate un léger changement : les paroisses deviennent des communes. Désormais, les départements sont divisés en arrondissements et communes.⁵² Ce changement n'est sans doute pas que sémantique mais aussi idéologique ou du moins symbolique. Les paroisses correspondaient aux paroisses de l'Église catholique qui remontent à l'époque de la colonie. Le remplacement du terme paroisse par commune implique une « laïcisation », une prise de distance de l'organisation étatique par rapport à celle de l'Église.
68. Cette subdivision « départements, arrondissements et communes » n'a pas bougé jusqu'à la constitution du second empire qui organise le territoire de l'Empire en « province, subdivisée en arrondissements, et arrondissements en paroisses ».⁵³ La constitution de 1867 réhabilitera l'organisation traditionnelle de la République en département, arrondissement et communes.⁵⁴ Ce découpage territorial restera en place jusqu'à la moitié du 20^{ème} siècle.
69. En ce qui concerne le fonctionnement des organes territoriaux, la constitution de 1801 établit, dans les paroisses de la colonie de St Domingue où est placé un tribunal de première instance, une administration municipale composée d'un maire, de quatre administrateurs et du commissaire du gouvernement près le dit tribunal. Dans les autres paroisses, cette administration est composée d'un maire, de deux administrateurs et d'un substitut du commissaire du gouvernement près le tribunal de première instance.⁵⁵

⁴⁹ Voir les constitutions d'Haïti : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht.htm>

⁵⁰ Const. 3 juil. 1801, art. 2.

⁵¹ Const. 27 déc. 1806, art. 30.

⁵² Const. 2 juin 1816, art. 42.

⁵³ Const. 20 sept. 1849, art. 3.

⁵⁴ Const. 14 juin 1867, art. 1^{er}.

⁵⁵ Const. 1801, art. 48.

70. Les membres de l'administration municipale sont nommés pour deux ans par le gouvernement.⁵⁶ Les fonctions de l'administration municipale couvrent trois domaines : le pouvoir de police, l'administration des deniers des paroisses, l'état civil.⁵⁷ On n'est pas encore en présence de collectivités territoriales telle qu'on entend aujourd'hui cette notion. Les organes municipaux ne sont pas élus mais nommés. Il s'agit ici d'une forme de déconcentration mais pas encore de décentralisation. Venant de Toussaint Louverture, une telle conception du pouvoir n'est pas surprenante.
71. En métropole, Napoléon Bonaparte est dans la même logique d'organisation du pouvoir. Comme Louverture, il a une conception jupitérienne de l'autorité, il veut un État fort et centralisé. En France, la constitution du 13 décembre 1799 et la loi du 17 février 1800 relative à l'organisation administrative consacrent cette centralisation. En son article 2, la loi déclare : « Il y aura dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture, et un conseil général de département... ». L'article 3 de la même loi dispose : « Le préfet sera seul chargé de l'administration » ; une application parmi d'autres de la maxime attribuée à Roederer : « Si délibérer est le fait de plusieurs, décider est le fait d'un seul. »⁵⁸
72. En 1843, on assiste en Haïti à deux changements majeurs. D'abord, l'apparition, dans l'organisation territoriale, de l'institution préfectorale « importée » de la France. La constitution fait du préfet, haut fonctionnaire nommé par le pouvoir exécutif, le chef d'administration dans chaque arrondissement.⁵⁹ On est en présence d'un renforcement de la déconcentration qui n'est qu'une modalité de la centralisation. Ensuite, pour la première fois, le maire, chef de l'administration municipale, ainsi que les conseillers municipaux sont élus par les assemblées primaires des communes.⁶⁰
73. Ces nouvelles dispositions sont un grand pas vers la décentralisation. Par ailleurs, l'article 139 de la constitution de 1843 établit un certain nombre de principes comme l'attribution de compétences au conseil communal pour tout ce qui est d'intérêt communal. On se rapproche clairement des caractéristiques d'une collectivité territoriale telle qu'on l'entend aujourd'hui.
74. Sur cette même lancée, avec la constitution de 1867, les conseils d'arrondissements sont aussi « élus par les assemblées électorales d'arrondissement nommées par les assemblées

⁵⁶ Const. 1801, art. 49.

⁵⁷ Const. 1801, art. 50.

⁵⁸ Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 1987, p. 43-44.

⁵⁹ Const. 30 déc. 1843, art. 136.

⁶⁰ Const. 30 déc. 1843, art. 137 et 166.

primaires de chaque commune. »⁶¹ Le conseil d'arrondissement n'est plus présidé par un préfet mais par un président de conseil d'arrondissement choisis par le président d'Haïti parmi les membres du dit conseil.⁶²

75. Avec la constitution du 6 août 1874, on assiste à un retrait dans le processus de décentralisation et même à une recentralisation. En effet, selon l'article 137 de cette constitution, les membres de conseil d'arrondissement et les membres du conseil communal sont nommés par le Président d'Haïti. Nouveau rebondissement, la constitution de 1879 confie la responsabilité de l'administration communale à « un magistrat et ses suppléants nommés par le président d'Haïti parmi les membres élus des conseils communaux »⁶³ ; le principe de l'élection des conseils communaux est rétabli. En 1888, c'est celui de l'élection des conseils d'arrondissement qui sera rétabli.⁶⁴
76. Parallèlement, en France, « La III^e République, voit le vote de deux lois importantes, l'une relative aux départements, l'autre relative aux communes. Ces textes paraissent constituer l'apogée de la décentralisation et c'est pourquoi ces « chartes » de l'administration locale, comme on les qualifiera, connaîtront le succès de la durée, et demeurent encore partiellement appliquées aujourd'hui »⁶⁵ ; c'est-à-dire jusqu'à la fin des années 1980.⁶⁶ Il s'agit de la loi départementale du 10 août 1871 et de la loi communale du 5 avril 1884.

B.- La décentralisation au XX^e siècle⁶⁷

77. En Haïti, le découpage territorial en départements, arrondissements et communes qui a prévalu durant le 19^{ème} siècle, est resté en vigueur au début du 20^{ème} siècle. Entre temps, le nombre de départements est passé de quatre à cinq : le Nord, le Nord-Ouest, l'Ouest, l'Artibonite et le Sud.⁶⁸ Le principe de l'élection du Conseil municipal s'est imposé durablement dans le paysage juridique haïtien. En 1932, pour la première fois, le principe d'autonomie de la commune est affirmé clairement : « La commune est autonome. Le

⁶¹ Const. 14 juin 1867, art. 136.

⁶² Const. 14 juin 1867, art 135 et 137.

⁶³ Const. 18 déc. 1879, art. 173.

⁶⁴ Const. 16 déc. 1888, art. 122.

⁶⁵ Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 1987, p. 47.

⁶⁶ Les auteurs du manuel ci-dessus de « Droit des collectivités territoriales » n'ont pas donné d'exemples illustrant l'application partielle des lois de 1871 et de 1884 sur le département et la commune. Nous n'avons pas trouvé d'éléments permettant d'étayer ce point de vue.

⁶⁷ Voir les constitutions d'Haïti : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht.htm>

⁶⁸ Const. 15 juil. 1932, art. 2.

président du Conseil communal a le titre de Magistrat communal... ». ⁶⁹ La commune remplit désormais les principales caractéristiques d'une collectivité territoriale : l'autonomie qui implique la personnalité morale et l'élection des organes. Toutefois, ce n'est qu'en 1983 que la notion de « collectivité territoriale » fera pour la première fois son apparition dans le droit positif haïtien. ⁷⁰

78. En revanche, en France, à partir de 1938, le contrôle de l'État s'appesantit de nouveau sur les collectivités territoriales, la décentralisation régresse. Pire encore, en pleine seconde guerre mondiale, « Le régime de Vichy va poursuivre dans cette voie et réduire fortement la décentralisation. Hostile au système électif, il supprime, par un acte du 16 novembre 1940, l'élection des autorités locales dans toutes les communes de plus de 2000 habitants, maires et conseillers municipaux étant désormais nommés. Une mesure similaire est prise à l'égard des conseils généraux le 7 août 1942. » ⁷¹ Après la guerre, des ordonnances de 1944 annulent la législation de Vichy ; ainsi, en matière de décentralisation comme en d'autres matières, le régime antérieur a été rétabli.

79. La constitution du 2 juin 1935 apporta une modification dans le découpage territorial d'Haïti. Selon l'art. 2, le territoire de la République est divisé en départements, arrondissements, communes, quartiers, postes militaires et sections rurales. Cette subdivision pour le moins surprenante ne fera pas long feu car la constitution du 22 novembre 1946 reviendra avec le découpage traditionnel en départements, arrondissements et communes (art. 2).

Par ailleurs, un nouveau pas a été franchi dans le renforcement de la décentralisation. La constitution de 1946 fait du législateur le garant de l'autonomie des communes : « La commune est autonome. Cette autonomie est réglée par la loi. Le Conseil communal est élu pour quatre ans et est indéfiniment rééligible. » ⁷²

80. La constitution du 25 novembre 1950 subdivise les communes en quartiers et sections rurales. ⁷³ La constitution institue dans chaque section rurale un « Conseil de Notable » de 12 membres au plus. Le Conseil communal délibère tous les deux ans pour le choix de ce conseil dans chacune des sections rurales de sa commune. ⁷⁴ Ces dispositions visent à

⁶⁹ Const. 15 juil. 1932, art. 108.

⁷⁰ Const. 27 août 1983, art. 5.

⁷¹ Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Paris, 1987, p. 53.

⁷² Const. 22 nov. 1946, art. 115.

⁷³ Voir art. 2.

⁷⁴ Const. 25 nov. 1950, art. 123.

une inclusion sociale des masses paysannes. Haïti étant une terre montagneuse, il y a beaucoup de villages enclavés, difficiles d'accès. Cette situation prive beaucoup de citoyens des services de base.

81. En effet, l'article 124 de la constitution de 1950 est très éloquent à ce propos : « La Section rurale sera organisée dans le cadre de l'institution communale, de manière à améliorer les conditions de vie dans les campagnes et à assurer la protection du paysan et la productivité de son travail... ». Cette problématique d'inclusion de ce que l'on appelle en Haïti « le pays en dehors » demeure un grand défi. Deux cents ans après l'indépendance, les élites politiques n'ont toujours pas trouvé la bonne formule.

En 1950, l'institution préfectorale refait son apparition dans le paysage politico-juridique haïtien après une première tentative en 1843. En effet, « Il est créé dans les départements et, au besoin, dans les arrondissements la fonction de préfet. Les préfets sont des fonctionnaires civils qui représentent le pouvoir exécutif... »⁷⁵

82. En 1957, le nombre de départements est passé de cinq à neuf : le Nord, le Nord-Est, le Nord-Ouest, l'Artibonite, le Centre, l'Ouest, le Sud-Est, le Sud et la Grand Anse.⁷⁶ Le découpage territorial n'a pas bougé. Cependant, la section rurale n'est plus gérée par un Conseil de notable élu par le Conseil communal mais par « un Conseil d'administration présidé par un leader de la commune et organisé pour relever les conditions de vie dans les campagnes... »⁷⁷ Ce leader de la commune, comme le Conseil d'administration de la section rurale, est nommé par l'Exécutif.

83. Dans la constitution du 25 mai 1964 rédigée sur mesure pour le dictateur François Duvalier, l'institution préfectorale mise en place par la constitution de 1950 sera maintenue. Cependant, le préfet sera détourné de sa mission. Intégré dans la machine répressive du régime, le préfet deviendra le symbole de la répression respectivement dans les villes et les villages. C'est pourquoi, après la chute des Duvalier en 1986, le mot « préfet » a été banni de la nouvelle constitution de 1987 et a été remplacé par « délégué ».

84. En France, au lendemain de la seconde guerre mondiale, « Il y aura d'incontestables avancés sur ces différents aspects : la notion nouvelle de « libre administration des collectivités locales », consacrée au plan constitutionnel, l'effort pour développer le

⁷⁵ Const. 25 nov. 1950, art. 127.

⁷⁶ Const. 19 déc. 1957, art. 2.

⁷⁷ Const. 19 déc. 1957, art. 131.

regroupement intercommunal, les débuts de la régionalisation constituent autant de progrès de la décentralisation. »⁷⁸ En 1982, la décentralisation a pris un tournant majeur à tel point qu'un retour en arrière ne serait pas envisageable. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions consomme la rupture avec le droit existant. Une autre série de textes transfèrent par grands secteurs un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales. Par la suite, des modifications sont apportées à ces textes au gré des alternances politiques mais l'architecture générale de la réforme de 1982 demeure.

85. La décentralisation est un long processus. Comme en France, en Haïti elle est passée par des phases de centralisation. Ce survol historique révèle que pour parvenir à une décentralisation effective, il faut au moins de la volonté politique au plus haut niveau de l'État et une ardente patience. En 1982, la détermination du président François Mitterrand et du Gouvernement français a permis d'avancer de manière irréversible dans le processus de la décentralisation. Ce qui est en jeu dans cette dynamique est plus qu'une simple organisation territoriale.

III.- Enjeux de la décentralisation en Haïti

86. Le 7 février 1986 marque un tournant dans l'histoire politico-juridique haïtienne : la chute de la dictature des Duvalier père et fils qui ont gouverné l'archipel d'une main de fer pendant 29 ans. Haïti entre dans une ère nouvelle marquée par une longue transition démocratique.

Au lendemain du 7 février 1986, le Conseil National de Gouvernement (CNG), présidé par le Général Henri Namphy, s'est trouvé dans l'obligation de mettre en veilleuse la constitution des Duvalier car la présidence à vie est en contradiction avec les revendications démocratiques du peuple Haïtien. Une assemblée constituante a été convoquée avec la mission d'élaborer une nouvelle constitution. Cette constitution a été largement ratifiée par voie référendaire et publiée le 29 mars 1987 au journal officiel de la République d'Haïti, *Le Moniteur*.

87. Pour répondre à la demande insistante d'une majorité de la population haïtienne pour une plus large participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique, les

⁷⁸ Ferstenbert J., Priet F., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2016, p. 41.

constituants ont fait une large place dans la nouvelle constitution haïtienne pour la décentralisation. Le premier chapitre du titre V de la constitution est titré : « Des collectivités territoriales et de la Décentralisation » plaçant ainsi ces deux notions dans l'architecture même de l'organisation étatique.

88. En trente-six (36) articles, le chapitre 1 du titre V pose les bases de la décentralisation. Aucune constitution haïtienne n'a été si loin dans le processus de renforcement des collectivités territoriales. Cependant, les lois d'applications qui devraient mettre en œuvre la décentralisation n'ont pas été adoptées. En effet, la constitution de 1987 donne compétence au Législateur pour régler l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales.⁷⁹ À cause de l'instabilité politique, la décentralisation n'a pas été approfondie et pire encore, l'État a été considérablement affaibli par ceux-là même qui avaient la mission de servir le bien commun.

89. Il a fallu attendre dix-neuf (19) ans pour que le cadre légal de la décentralisation commence à être mis en place. Après la chute du président Jean-Bertrand Aristide le 29 février 2004, le président Boniface Alexandre – ancien président de la Cour de cassation, qui assurait la présidence provisoire de la République conformément à la constitution – a pris un certain nombre de décrets-lois sur les collectivités territoriales et la décentralisation, le Parlement étant à l'époque dysfonctionnel.

Ainsi, le 1^{er} février 2006, cinq (5) décrets-lois ont été publiés au journal officiel *Le Moniteur* : un décret fixant le cadre général de la décentralisation et du fonctionnement des collectivités territoriales, un décret fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, trois décrets fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des sections communales, de la commune et du département.

90. La constitution du 29 mars 1987 a posé les bases de la décentralisation. Les décrets du 1^{er} février 2006 ont fixé le cadre légal. Pourtant, la décentralisation n'est toujours pas effective. Les collectivités territoriales n'arrivent toujours pas à jouer pleinement leur rôle. L'État central est sollicité dans les moindres détails touchant la vie de la population alors qu'il est incapable d'y apporter des réponses. Or, le pouvoir central serait plus efficace en se concentrant sur ses missions régaliennes et sur la définition des grandes

⁷⁹ Const. HT: art. 63 al.2, art. 69, art 82.

orientations tout en donnant aux collectivités les ressources et les moyens nécessaires pour régler les questions d'intérêt local.

Comment mettre en œuvre une décentralisation efficace en Haïti ? Quels sont les obstacles à cette décentralisation ? Que faire pour mieux organiser les rapports entre l'État et les collectivités territoriales afin de rendre les services publics essentiels accessibles à l'ensemble de la population ?

IV.- Méthodologie et délimitation de l'étude

91. Les obstacles à une décentralisation effective en Haïti s'expliquent sans doute par des facteurs historiques et socio-culturels. Ils sont sans doute liés aussi à des problèmes de management et de gouvernance. Sans nier la pertinence des différentes approches, dans cette étude on mettra l'accent sur l'aspect juridique de la question. On n'a pas la prétention de croire que le droit est en mesure de répondre à tous les aspects d'une problématique si complexe comme la décentralisation ; néanmoins, il peut apporter une partie de la réponse. La science juridique, comme toute discipline, a ses limites.

La décentralisation est un processus dynamique. On ne peut pas l'enfermer dans des cadres rigides. On peut tout au plus identifier les grands principes de la décentralisation et leur mise en œuvre à travers des organes. Deux grands axes qui constituent la colonne vertébrale de cette recherche.

92. La rédaction d'une thèse de droit est l'occasion ultime pour prendre de la hauteur. Prendre de la hauteur implique de se demander en quoi consiste la recherche en droit. La recherche juridique est plus vaste que la recherche en droit car « elle comprend tout un pan de recherche sur le droit extérieure au droit. »⁸⁰ C'est pourquoi, les branches de la recherche juridique ne doivent pas être confondues avec les branches du droit positif. Quatorze branches de la recherche juridique ont été identifiées : « La théorie du droit, la philosophie du droit, la science du droit positif, l'histoire du droit, le droit comparé, la sociologie du droit, l'anthropologie du droit, l'analyse économique du droit, la linguistique juridique, la méthodologie juridique, l'épistémologie juridique, la science politique, la légistique, la politique juridique. »⁸¹

⁸⁰ B. Barraud, *La recherche juridique. Sciences et pensées du droit*, l'Harmattan, Paris, 2016, p. 9.

⁸¹ *Idem*, p. 13.

Cette recherche juridique s'inscrit principalement dans la science du droit positif. Cette science décrit le droit positif, elle se penche sur le contenu et la portée des normes, elle est « la science des droits spécifiques et concrets. »⁸² Toutefois, « tant les normes applicables que les normes appliquées forment l'objet d'étude des scientifiques du droit positif ».⁸³ L'observateur doit rechercher les normes applicables « au moyen d'un raisonnement objectif, au moyen de déductions logiques, en s'interdisant d'effectuer quelques propositions d'ordre personnel et subjectif. »⁸⁴ Cependant, ce travail de droit positif s'inscrit dans une approche comparative. Or, le droit comparé peut avoir une vocation pratique au-delà de sa vocation scientifique ; même dans le cadre de la recherche juridique, il « est bel et bien avant tout un exercice universitaire ayant pour finalité de faire progresser les connaissances juridiques et, plus encore, d'élargir la culture juridique. »⁸⁵ Ce travail de recherche en droit comparé des collectivités territoriales n'échappe pas à la règle : il a une dimension pratique.

Les travaux inscrits dans le droit positif sont excessivement relatifs et contingents car les règles de droit changent régulièrement. Par conséquent, dans quelques dizaines d'années, cette recherche risque d'être dépassée car c'est le sort réservé aux études portant sur le droit positif. Cependant, à moins d'un changement de paradigme, les grands principes développés tout au long de cette recherche demeureront.

En effet : « Il ne peut y avoir de science du droit qu'à travers une charpente théorique qui lui fournit un objet, des objectifs, des méthodes ou encore des concepts. La science du droit positif n'est pas cloisonnée mais intimement dépendante de la théorie du droit. »⁸⁶

93. Pour tenter de résoudre la problématique de la décentralisation en Haïti, on a choisi d'utiliser la méthode comparative. Le droit comparé, selon la professeure Ponthoreau, est un outil épistémologique nécessaire à l'évolution et à l'harmonisation du droit.⁸⁷ Or, l'épistémologie est « un discours réflexif et critique sur les sciences – deux attributs caractéristiques de la philosophie –, et le problème épistémologique est fondamentalement un problème philosophique (...), il ne reçoit en général pas de solution purement technique comme le problème scientifique, et il relève toujours en fin de

⁸² *Ibid*, p. 66.

⁸³ B. Barraud, *La recherche juridique. Sciences et pensées du droit*, l'Harmattan, Paris, 2016, p. 69.

⁸⁴ *Idem*, pp. 68-69.

⁸⁵ *Ibid*, pp. 97-98.

⁸⁶ B. Barraud, *La recherche juridique. Sciences et pensées du droit*, l'Harmattan, Paris, 2016, p. 72.

⁸⁷ M-C. Ponthoreau, « Le droit comparé en question (s). Entre pragmatisme et outil épistémologique » dans *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 57, N° 1, p. 11.

compte de choix philosophiques irréductibles. »⁸⁸ Tenant compte de ce paramètre, la philosophie du droit occupe une place importante dans ce travail de droit comparé des collectivités territoriales. Les réponses à la problématique de la décentralisation dépendront en partie de choix philosophiques.

L'épistémologie n'est pas seulement un discours réflexif et critique sur les sciences, elle est plus largement un discours sur la connaissance scientifique et ce discours peut présenter un caractère scientifique.⁸⁹ Donc, on peut définir l'épistémologie du droit comme l'étude critique des relations entre le droit positif (la loi et la jurisprudence) et les commentaires de la loi et de la jurisprudence, « entre concret et abstrait, entre positif et spéculatif, entre les faits et les modes de connaissance des faits. »⁹⁰ Par conséquent, l'épistémologie a une dimension herméneutique, c'est-à-dire explicative. Étymologiquement, herméneutique vient du grec *ἡρμενευειν* (hermeneuein) qui signifie expliquer.

En herméneutique juridique la fonction reconnue aux méthodes d'interprétation est à la fois heuristique et justificative. La fonction heuristique permet de donner une solution à un problème juridique. La justificative vise à démontrer en la justifiant la validité de la solution retenue.⁹¹

94. Ce travail s'inscrit dans une logique de droit public comparé, et plus spécifiquement de droit comparé des collectivités territoriales. On part de l'hypothèse que la France est plus avancée qu'Haïti dans le processus de la décentralisation car cela fait plus de 40 ans qu'il est en marche en France alors qu'en Haïti il peine à s'enclencher. D'où le choix d'étudier « la décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française ».
95. Dans la comparaison entre le droit haïtien et le droit français, on veillera à identifier les solutions trouvées en droit français pour mettre en œuvre le processus de décentralisation en France afin d'y extraire ce qui pourrait convenir au contexte haïtien : c'est la fonction heuristique de la comparaison. Ce regard porté sur le droit français aura aussi une fonction justificative, elle servira autant que faire se peut de validation des solutions retenues pour rendre la décentralisation effective en Haïti.

⁸⁸ L. Soler, *Introduction à l'épistémologie*, ellipses, Paris, 2000, p. 17.

⁸⁹ B. Barraud, *La recherche juridique. Sciences et pensées du droit*, l'Harmattan, Paris, 2016, p. 183.

⁹⁰ *Idem*, p. 185.

⁹¹ M-C. Ponthoreau, « Le droit comparé en question (s). Entre pragmatisme et outil épistémologique » dans *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 57, N° 1, p. 11.

96. Quand on compare, on peut mettre l'accent sur les différences (comparaison différentielle) ou sur les similarités (comparaison intégrative). Dans le cadre de cette étude on se focalisera sur les différences car le but poursuivi est de découvrir ce qui est spécifique en droit français qui pourrait expliquer pourquoi la décentralisation est en mouvement en France alors qu'elle stagne en Haïti malgré une très grande proximité des deux systèmes juridiques.
97. En ce qui concerne l'approche comparative, elle se présente de façon systématique comme une série d'opérations qui s'enchainent dans une démarche raisonnée et dirigée vers un objectif précis. Elle comprend trois stades successifs : connaître, comprendre, comparer.

Connaître obéit à cinq règles : « étudier le terme tel qu'il est, examiner le terme à comparer dans ses sources originaires, étudier le terme à comparer dans la complexité et la totalité des sources du droit considéré, respecter la hiérarchie des sources juridiques de l'ordre considéré, interpréter le terme à comparer selon la méthode propre à l'ordre juridique auquel il appartient. »⁹² Comprendre consiste à réintégrer le terme dans son système juridique et la troisième phase vise à comparer de façon méthodique tous les aspects des termes à comparer point par point et élément par élément.⁹³ C'est cette démarche systématique qu'on s'efforcera de suivre dans la comparaison du processus de la décentralisation en France et en Haïti.

La démarche globale ne change pas (connaître, comprendre, comparer) mais les méthodes diffèrent selon l'ampleur de la comparaison. En effet, on ne peut pas considérer de la même manière la méthode appliquée pour la « micro-comparaison » et celle appliquée pour la « macro-comparaison ». La « macro-comparaison » a pour objectif la taxonomie des systèmes juridiques. La « micro-comparaison » vise à comparer deux systèmes juridiques et/ou des solutions apportées à un même problème.⁹⁴ Cette étude s'inscrit dans la « micro-comparaison ».

⁹² B. Jaluzot, « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective » dans *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 57, N°1, 2005, p. 35.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ *Ibid*, p. 46.

La « micro-comparaison » fait appel à une méthodologie de l'étude des droits étrangers afin d'améliorer le droit national. Ce sont les méthodes fonctionnelles et factuelles qui sont les plus en adéquation à ce but poursuivi.⁹⁵

Quand on applique la méthode fonctionnelle, on peut donner une place prépondérante soit à la finalité des règles juridiques soit à leur fonction. Ici, on accordera une place prépondérante à la finalité des règles juridiques car il s'agit de comparer les différentes solutions apportées par le droit français en fonction de la problématique de la décentralisation. Dans le prolongement de la méthode fonctionnelle, la méthode factuelle se propose de généraliser les éléments identiques, déterminés à partir de situations juridiques concrètes.⁹⁶

Les méthodes fonctionnelle et factuelles, orientées en fonction du problème, s'ajoutent à la démarche « connaître, comprendre, comparer » pour compléter l'appareil méthodologique qui permettra d'étudier la décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française.

98. Le droit n'est pas constitué seulement d'écrits. La comparaison qui s'attache aux seules normes écrites sera sans aucun doute superficielle. Il faudrait replacer les normes dans un contexte socioculturel plus large, ce qui est très difficile dans une thèse de droit. C'est pourquoi, « le juriste est invité à opter pour une posture modeste dès lors qu'il veut comparer, mais il ne peut pas faire l'économie du constat suivant : déceler des différences ou bien des similarités entre des objets de droit ne suffit pas. »⁹⁷
99. Malgré ses limites, le droit comparé est nécessaire à l'évolution et à l'harmonisation des droits. La comparaison à l'œuvre dans ce travail de recherche a comme boussole cette question centrale : comment mettre en œuvre une décentralisation effective en Haïti ? Tout le développement de cette étude tend à établir des critères d'une décentralisation effective : des critères liés aux principes fondamentaux (première partie) et d'autres en rapport avec le fonctionnement des organes (seconde partie).
100. Ces critères concernent le principe de la libre administration des collectivités territoriales avec pour corollaires l'octroi de compétences et de ressources à ces collectivités. Il faudra

⁹⁵ B. Jaluzot, « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective » dans *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 57, N°1, 2005, p. 47.

⁹⁶ *Idem*, pp. 39 et 41.

⁹⁷ *Idem*, p. 25.

confronter ces grands principes de la décentralisation à la réalité des collectivités territoriales en replaçant ces collectivités dans le cadre global de l'organisation de l'État.

Toute la réflexion se fera dans un dialogue fécond entre le droit haïtien et le droit français ; non pas pour copier servilement, mais pour s'inspirer de l'expérience française. Car, l'ordre juridique français et l'ordre juridique haïtien sont très proches. Ancienne colonie française, après son indépendance, Haïti adopta la plupart des codes français ; cependant, la France a fait beaucoup de progrès dans le processus de décentralisation alors qu'en Haïti le processus peine à s'enclencher.

Enfin, pour conclure, on tentera de poser des jalons pour une décentralisation effective en Haïti dans l'objectif de renforcer les collectivités territoriales, en vue de rendre l'État plus efficace dans son organisation et dans son action.

Première partie

Les principaux fondements de la décentralisation

101. Au cours du XVII^e siècle, émerge en France ce que certains auteurs appellent la monarchie administrative qui repose « sur une conception organiciste selon laquelle le royaume est un corps dont le roi est la tête. Toute l'action du gouvernement royal sous l'Ancien Régime vise ainsi davantage à unifier le royaume qu'à le centraliser ». ⁹⁸ En effet, « les libertés locales survivent à condition qu'elles ne portent pas atteinte aux prérogatives royales » ⁹⁹ Dans ce contexte, on ne peut pas parler de centralisation ; néanmoins, user du mot « décentralisation » serait un anachronisme.

102. Ce sont les tenants du libéralisme aristocratique (dans les premières années du XVIII^e siècle) qui sont généralement présentés comme des précurseurs en matière de décentralisation car, « leur pensée traditionnaliste se distingue par la volonté de replacer la province au cœur des institutions du royaume (...). En réalité, la réforme de l'administration est réclamée au nom d'une idéologie qui vise à réinstaller la noblesse, mise à mal par l'absolutisme monarchique, au cœur des décisions politiques, dans le cadre d'un gouvernement royal tempéré. » ¹⁰⁰

103. En revanche, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, des projets élaborés sous l'impulsion de l'école physiocratique visent à refonder l'État « en promouvant une organisation administrative rationnelle qu'il est loisible de qualifier de « décentralisée » ; les administrations locales ont vocation à être maîtresses de leurs affaires personnelles... sans qu'il soit pour autant porté atteinte... aux droits et prérogatives du souverain. » ¹⁰¹ Cette conception de l'État défendu par l'école physiocratique est en adéquation avec la conception économique de cette école de pensée. La physiocratie signifie « le gouvernement de la nature ». Pour les physiocrates, l'économie est gouvernée par des lois naturelles analogues aux lois physiques. Ces lois sont universelles. Par conséquent, l'État

⁹⁸ KADA N. et MERGEY A., « Décentralisation » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p.360.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ KADA N. et MERGEY A., « Décentralisation » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p.360.

doit protéger la liberté de commerce et de l'industrie pour favoriser l'égalité des chances.¹⁰²

104. Dans les dernières années de l'Ancien Régime, le pouvoir royal s'est mis à dos autant les conservateurs que les réformistes, à cause notamment de son incapacité à trouver un consensus pour réformer l'administration. À partir de 1789, l'œuvre administrative des révolutionnaires tourne autour de la trilogie : unité, uniformité et centralisation. L'enjeu consiste à réaliser la souveraineté, la décentralisation n'est pas à l'ordre du jour.

Un processus de centralisation enclenché à partir de 1792 atteint son paroxysme sous le Consulat avec la loi du 28 pluviôse an VIII, qui fait de l'autorité centrale le seul moteur de l'administration générale et locale.¹⁰³

105. En réaction à l'organisation administrative centralisée mise en place en l'an VIII, le mot « décentralisation » fait son apparition en France dans les années 1820 sous la plume de certains auteurs et dans la bouche de quelques députés. C'est ainsi que « La période qui s'ouvre avec la Restauration est l'occasion d'en terminer avec l'excessive centralisation napoléonienne... à la suite des cent-jours, s'impose véritablement l'idée qu'il faut procéder à une réforme de l'administration locale pour qu'elle puisse bénéficier des bienfaits du principe électif. La décentralisation... commence à occuper une place prépondérante au sein du débat politique. »¹⁰⁴

L'histoire de l'idée décentralisatrice ne commence donc qu'à partir de la Restauration et s'inscrit dans un temps long. En effet, l'Acte I de la décentralisation ne commence qu'en 1982 avec la grande loi de 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et les autres lois d'accompagnement.

106. En Haïti, après la chute de la dictature des Duvalier le 7 février 1986, la décentralisation occupe de plus en plus le débat public, la constitution du 29 mars 1987 l'a consacrée. Néanmoins, la décentralisation n'en est qu'à ses balbutiements.¹⁰⁵

107. Malgré la place importante que le mot « décentralisation » occupe dans le débat public, la constitution française en fait à peine allusion. Certes, l'article premier de la constitution

¹⁰² Cette école préfigure le libéralisme économique.

¹⁰³ *Idem*, p. 361.

¹⁰⁴ *Ibid*, p. 361.

¹⁰⁵ Voir supra n° 86 à 90.

déclare que l'organisation de la République est décentralisée. Pourtant, dans les autres articles du texte constitutionnel, aucune référence n'est faite à la notion de « décentralisation ». Même au titre XII traitant des collectivités territoriales, le constituant se contente d'affirmer que « ces collectivités s'administrent librement ... »¹⁰⁶ après avoir déclaré au titre V que la loi détermine les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales ... ».¹⁰⁷ Manifestement, le constituant français préfère le terme « libre administration » à celui de « décentralisation ».

Contrairement à la libre administration, la notion de décentralisation revêt un caractère global et ses éléments constitutifs sont déclinés dans la suite du texte constitutionnel. L'affirmation, dès le premier article de la constitution, selon laquelle l'organisation de la République est décentralisée est loin d'être anodine ; le législateur semble confirmer cela.

En effet, le livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales intitulé « Principes généraux de la décentralisation » comprend un titre unique : « Libre administration des collectivités territoriales ». Ainsi, la libre administration apparaît comme une composante de la notion de décentralisation.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales représente donc le principal fondement de la décentralisation en France. Ce principe est entré dans la constitution française de 1946¹⁰⁸ et a été réaffirmé par deux fois dans la constitution de 1958.¹⁰⁹ Durant les vingt premières années de la V^e République, la notion de libre administration n'a été utilisée que comme règle de répartition des compétences entre la loi et le règlement. Ce n'est qu'en 1979 que le Conseil constitutionnel y a vu une règle de fond s'imposant à la loi.¹¹⁰ À partir de 1982, à la faveur de réformes successives opérées par voie législative, le Conseil a pu élaborer « une jurisprudence cohérente et fournie pour l'exercice de son contrôle de constitutionnalité. »¹¹¹

108. Contrairement à la constitution française, la constitution haïtienne fait une large place à la notion de décentralisation. Le chapitre premier du titre V est intitulé : « Des collectivités territoriales et de la décentralisation ». Le lien entre décentralisation et collectivités territoriales est clairement affirmé. L'autonomie administrative de ces

¹⁰⁶ Const. FR, art. 72.

¹⁰⁷ Const. FR, art. 34 § 3 al. 2.

¹⁰⁸ Art. 87.

¹⁰⁹ Const. FR, art. 34 et 72.

¹¹⁰ Cons. const. 23 mai 1979, n° 79-104 DC § 9.

¹¹¹ *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz 2022, n° 136-137.

collectivités est consacrée.¹¹² Le caractère englobant de la décentralisation apparaît clairement. Outre l'autonomie, la décentralisation présuppose la création de collectivités territoriales¹¹³ et elle « doit être accompagnée de la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir et du découloignement industriel au profit des départements. »¹¹⁴

En Haïti, au principe de la libre administration des collectivités territoriales, on préfère celui de l'autonomie. Ce principe est entré dans la constitution haïtienne de 1932¹¹⁵ mais à l'époque il s'agissait de l'autonomie des communes ; car, le terme « collectivité territoriale » est entré pour la première fois dans la constitution du 27 août 1938.¹¹⁶ La constitution du 22 novembre 1946 fait du législateur le garant de l'autonomie des communes.¹¹⁷ Cette disposition sera réaffirmée dans les constitutions haïtiennes successives.¹¹⁸

109. Dans la première partie de cette étude consacrée aux principaux fondements de la décentralisation, il est d'abord question de préciser le principe de libre administration des collectivités territoriales françaises et ses rapports avec celui de l'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes (chapitre 1) si tant est qu'il y ait un lien. Ces deux principes sont-ils différents ou synonymes ? Quel sens ont-ils respectivement en droit français et en droit haïtien ?

La libre administration et l'autonomie sont inopérantes sans l'octroi de compétences et de ressources aux collectivités territoriales. Les principes fondamentaux des compétences et des ressources des collectivités territoriales (chapitre 2) sont au cœur de la libre administration et de l'autonomie. Il conviendra de déterminer les conditions d'attribution de compétences et de ressources aux collectivités territoriales.

Pour la clarté de l'exposé, on aborde les principes fondamentaux des compétences et des ressources des collectivités territoriales au second chapitre. Néanmoins, libre administration et autonomie d'un côté, compétences et ressources de l'autre, constituent le socle sur lequel est fondé la décentralisation en France et en Haïti. C'est pourquoi, elles

¹¹² Const. HT, art. 66 et 77.

¹¹³ Const. HT, art. 61 et 61-1.

¹¹⁴ Const. HT, art. 87-4.

¹¹⁵ Art. 108.

¹¹⁶ Art. 5.

¹¹⁷ Art. 115.

¹¹⁸ Voir les constitutions d'Haïti : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht.htm>

prennent place dans la première partie de cette étude. On ne peut pas les séparer, elles sont intimement liées. Compétences et ressources sont consubstantielles à la libre administration ou autonomie administrative des collectivités territoriales.

Chapitre 1

Le principe central de la décentralisation : la libre administration des collectivités territoriales

« Un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on imagine, ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple. Il ne le peut, parce qu'un pareil travail excède les forces humaines. »¹¹⁹

110. La libre administration des collectivités territoriales représente un défi théorique, la constitution française ne fait que la mentionner sans la définir ni la caractériser. Est-ce une notion, une norme ou un principe ?

Une notion a vocation à traduire la réalité en concept juridique, donc elle doit être rigoureusement définie. Une norme représente une règle juridique complète comprenant trois parties : les définitions légales des concepts, les conditions juridiques, les effets juridiques. Au regard de leur finalité, il existe essentiellement « soit des normes prescriptives (des normes de conduite) soit des normes attributives (des normes de compétence) ». ¹²⁰ La libre administration est une norme juridique imparfaite, en devenant sur le plan matériel : un principe. La formulation abstraite est caractéristique d'un principe. Ce dernier représente une des sources formelles du droit.

Il existe des principes ontologiques car le droit réel tel qu'il se pratique ne se réduit pas à des règles. À titre d'exemple, selon une décision de la Cour d'appel de New York de 1889 (affaire *Riggs vs Palmer*), un héritier désigné par le testament de son grand-père, s'il est l'auteur de l'assassinat de celui-ci, ne peut pas prétendre bénéficier des dispositions du testament alors même que sa prétention apparaît juridiquement fondée au regard des règles du droit positif. La Cour a fondé sa décision sur un principe de *Common law* qui veut que nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude. ¹²¹

On parle aussi des principes généraux du droit (PGD) applicables même en l'absence de texte. Cette expression est apparue en droit public dans la jurisprudence du Conseil d'État avec l'arrêt d'Assemblée *Aramu* du 26 octobre 1945. ¹²² L'expression principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) est synonyme des PGD.

¹¹⁹ De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique T. I et II*, NLA, 1^{ère} éd., Paris, 2019, p. 64.

¹²⁰ Mongoin D., *Philosophie du Droit*, Dalloz, 1^{ère} éd., Paris, 2022, p.22.

¹²¹ *Idem*, p. 31.

¹²² *Ibid*, p. 33.

On reconnaîtra que : « De tels principes vont à l'encontre du puissant préjugé formaliste qui est (...), que la nature juridique d'une règle est dans son substrat scriptural, c'est-à-dire que la nature ou l'essence juridique d'une règle est dans sa forme écrite. »¹²³

Le terme « principe » réfère ici à la norme première qui est à l'origine d'autres normes. Ainsi, libre administration est un principe ou norme originaire. Il en est de même pour l'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes.

Les éléments constitutifs d'une norme originaire doivent être précisés par la loi, et la jurisprudence a vocation à les cristalliser. C'est ainsi que la constitution haïtienne confie à la loi la mission de préciser l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales après avoir affirmé qu'elles sont autonomes ; et la constitution française donne au législateur la mission de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales.

111. Si les « principes » sont des normes originaires, les « principes fondamentaux » sont des normes qui sont au fondement d'autres normes. Ils sont aussi l'émanation des « principes » ou normes originaires. Par exemple, l'élection des conseils, la liberté de gestion et la liberté contractuelle sont des principes fondamentaux qui doivent guider l'élaboration des normes ayant trait à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales ; mais, elles sont aussi la manifestation du principe de libre administration. C'est parce que les collectivités jouissent de la libre administration qu'elles doivent être gérées par des conseils élus et qu'elles ont la liberté contractuelle et la liberté de gestion.

Ainsi, on utilisera le terme « principe » pour caractériser la libre administration ou l'autonomie des collectivités territoriales ; et, pour référer à leurs éléments constitutifs, on utilisera les termes « principes fondamentaux ».

112. Le principe de libre administration des collectivités territoriales représente le principal fondement de la décentralisation en France. En Haïti, c'est celui de l'autonomie des collectivités territoriales qui en représente le principal fondement.

Dans ce chapitre, on verra comment le principe de libre administration est mise en œuvre en France (section 1) ainsi que sa dynamique (section 2) c'est-à-dire ses contours juridiques et ses sous-bassement théorico-organisationnels. L'objectif visé est de

¹²³ Mongoin D., *Philosophie du Droit*, Dalloz, 1^{ère} éd., Paris, 2022, p. 34.

déterminer dans quelle mesure le principe d'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes se rapproche ou se démarque de celui de la libre administration.

SECTION 1 : LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION

113. En droit français, le principe de libre administration des collectivités territoriales est à la fois un principe de compétence et un principe de fond. On verra s'il en est de même du principe d'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes. En d'autres termes : est-ce que libre administration rime avec autonomie locale ? Pour répondre à cette question, il va falloir replacer le concept d'autonomie au cœur des différentes formes d'État (paragraphe 1).

En France, tout un mécanisme de protection juridictionnelle est mis en place pour garantir le principe de libre administration. Deux procédures en particulier sont accessibles aux collectivités territoriales pour faire valoir leur libre administration : la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) et le référé liberté (paragraphe 2).

Sans ce mécanisme de protection juridictionnelle, la libre administration aurait été un principe inopérant.

Paragraphe 1 : La nature de la libre administration des collectivités territoriales

114. Le principe de libre administration vise à protéger les collectivités territoriales contre les abus du pouvoir réglementaire ; le législateur en est le garant, c'est à lui que revient la prérogative d'en déterminer les principes fondamentaux. La libre administration est donc un principe de compétence pour le législateur qui en assure la protection par la loi.

Par ailleurs, afin d'encadrer le pouvoir discrétionnaire du législateur, « le Conseil constitutionnel ... a consacré la valeur constitutionnelle du principe de libre administration dans la décision du 23 mai 1979, Territoire de la Nouvelle Calédonie ... puis l'a utilisé non plus comme fondement de la compétence législative mais comme norme de référence pour le contrôle des lois ».¹²⁴ Ainsi, la protection de la libre administration n'est pas assurée seulement par la loi, le juge constitutionnel en assure la protection contre la loi.

¹²⁴ Roux A., « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales » dans *RFDA*, Dalloz, 11 mai 1992, p. 435.

Cependant, « par-delà la constitution, c'est le juge constitutionnel qui va devoir déterminer quelle est l'étendue du principe de libre administration et tracer ainsi les limites assignées à l'intervention du législateur (...). C'est ... au cas par cas, à partir de l'examen in concreto des textes qui lui sont soumis, que le juge constitutionnel va apprécier si les variations affectant le principe de libre administration restent comprises entre les seuils minima et maxima autorisés. »¹²⁵

Principe de compétence et principe de fond, telles sont les principales caractéristiques de la libre administration (I). La présence ou l'absence de ces caractéristiques au cœur du principe de l'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes permettront de déterminer si libre administration rime avec autonomie (II).

I.- Les principales caractéristiques de la libre administration

115. Selon la constitution française, « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». ¹²⁶ Ainsi, la constitution place la libre administration des collectivités territoriales sous la sauvegarde du législateur en lui confiant le soin d'en déterminer les principes fondamentaux. La constitution confie aussi au législateur la mission de fixer les conditions d'exercice de la libre administration : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus... ». ¹²⁷ Le législateur est donc compétent pour fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et ses conditions d'exercice (A). La libre administration est non seulement un principe de compétence, mais encore un principe de fond ; et le juge constitutionnel en assure la protection contre la loi (B). Il exerce un contrôle maximum de la nécessité et de la proportionnalité sur les restrictions apportées à la libre administration et garantit un seuil minimal de compétences et de moyens aux collectivités décentralisées.

116. Il y a une différence entre la libre administration et la libre gestion. Alors que « le principe constitutionnel de libre administration a vocation d'assurer la protection des collectivités contre l'arbitraire de l'État en imposant la compétence conditionnée du législateur pour régler le sort des collectivités... la libre gestion trouve son fondement dans la loi ». ¹²⁸ En

¹²⁵ *Idem*, p. 436.

¹²⁶ Const. FR, art. 34 §3 al. 2.

¹²⁷ Const. FR, art. 72 §3.

¹²⁸ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd., Paris, 2016, p. 442 et 446.

effet, « les communes, les départements et les régions règlent par leur délibération les affaires de leur compétence ».¹²⁹

C'est pourquoi, on ne peut pas introduire une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur la base de l'article L. 1111-2 CGCT pour violation de la libre gestion, alors que c'est possible d'introduire une telle action pour défendre le principe de libre administration, car c'est un droit fondamental garanti par la constitution française dont les collectivités en sont les sujets. Donc, la différence entre libre administration et libre gestion se manifeste au niveau procédural ; car, en théorie la première englobe la seconde. Libre administration présuppose la libre gestion.

Une abondante jurisprudence fait ressortir les éléments de la libre administration. Des mécanismes de protection juridictionnelle en assurent l'effectivité. En effet, « la question que soulève l'étude du principe de libre administration des collectivités territoriales est celui de l'effectivité de sa protection ... ce principe ne connaît aucune définition juridique précise et déterminée. Rechercher si le droit pour les collectivités de s'administrer librement est suffisamment protégé amène à s'interroger sur le contenu du principe de libre administration. »¹³⁰

A.- Un principe de compétence

117. La libre administration est en effet un principe de compétence pour le législateur. Cette compétence n'exclut pas l'intervention du pouvoir réglementaire national, et la constitution française en son article 72 §3 reconnaît un pouvoir réglementaire aux collectivités : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités ... disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

1.- La compétence du législateur

118. Le Conseil constitutionnel français a été amené à préciser le contenu et les contours de la libre administration. Il a adopté une conception extensive de la compétence législative de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales.¹³¹

¹²⁹ CGCT, art. L. 1111-2.

¹³⁰ Borner-Kaydel E., « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État » dans *Les Annales de droit*.
<https://doi-org.proxy.bnl.lu/10.4000/add.328> p. 9-32, §5.

¹³¹ Const. FR, art. 34.

Le juge constitutionnel s'évertue à sanctionner les incompétences négatives du parlement qui, seul, peut décider d'une obligation ou d'une garantie nouvelle à l'égard des collectivités. Ainsi, seule la loi peut imposer une sujétion ou une obligation nouvelle aux collectivités territoriales, et ce qu'elle qu'en soit l'importance. Par exemple, l'obligation de motiver une décision de refus de communication relève, en vertu de l'article 34 de la constitution (principe de libre administration), du domaine de la loi.¹³²

De même, il incombe au législateur de fixer : les règles concernant le statut du personnel des collectivités territoriales¹³³; les règles de la passation des marchés publics des collectivités territoriales¹³⁴; les règles applicables aux usagers des services publics locaux¹³⁵ ; les règles applicables au prix des prestations fournies par les services publics locaux.¹³⁶

C'est aussi au législateur de fixer les restrictions à la liberté contractuelle des collectivités territoriales. Concernant la loi relative au prix de l'eau, considérant que « le législateur a d'abord posé le principe d'un blocage des prix, puis a retenu la possibilité de leur évolution dans le cadre d'une procédure nettement définie dont il délimite la portée », le Conseil constitutionnel relève que « le principe d'une sujétion nouvelle aux collectivités locales n'est pas imputable au Gouvernement, mais procède de la loi ». Donc, conclut-il, les dispositions de l'article 1^{er} de la loi relative au prix de l'eau en 1984 ne portent pas atteinte aux articles 34 et 72 de la constitution.¹³⁷

Par ailleurs, il revient au législateur d'instituer ou de supprimer une garantie procédurale accordée aux collectivités. Le Conseil constitutionnel ne dit pas autre chose dans sa décision concernant le cinquième alinéa de l'article 373 du code rural et le dernier alinéa du même article, en tant qu'ils fixent des règles de procédure. En effet, le Conseil décide que le cinquième alinéa de l'article 373 du code rural et le dernier alinéa du même article « ne mettent pas en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété, non plus aucun des autres principes fondamentaux ou aucune des règles que l'article 34 de la constitution place dans le domaine de la loi »¹³⁸ ; après avoir considéré, d'une part que ces

¹³² Cons. const., Déc. n° 88-154 L du 10 mars 1988 §4, *Nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public*.

¹³³ CE, 19 mars 1997, *dépt de la Loire*. N° 142266 et 142390.

¹³⁴ CE, ass., 5 mars 2003, *ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*. N° 238039.

¹³⁵ CE, 6 juill. 1997, *synd. national des ingénieurs techniciens agréés*. N° 87539.

¹³⁶ CE, sect., 14 mai 1971, *sieurs Fasquelle, Duval et Daguet*. N° 77582 et 77583.

¹³⁷ Cons. const., Déc. n° 83-166 DC du 29 décembre 1983 § 2, *loi relative au prix de l'eau en 1984*.

¹³⁸ *Idem* § 3.

dispositions ont un double objectif : 1.- « Prescrire que le plan de chasse du grand gibier est établi à l'échelon départemental sur proposition du préfet... » 2.- subordonner la délimitation de ce plan de chasse dans les zones de montagne à « l'avis préalable du président de la fédération départementale des chasseurs et des communes concernées » ; d'autre part que ces mêmes dispositions « déterminent les attributions de fonctionnaires de l'État ou de responsables d'une association chargée d'une mission de service public dans l'exercice d'une compétence conférée par la loi à l'État ». ¹³⁹

De même, il appartient au législateur de décider de la composition des conseils délibérants et du statut de leurs membres ¹⁴⁰; d'imposer aux communes le dépôt obligatoire de certains documents aux archives départementales ¹⁴¹; de fixer les délais de convocation des conseillers municipaux ¹⁴².

Cette jurisprudence « aboutit à gommer la distinction établie par l'article 34 de la constitution entre les règles et les principes fondamentaux et contribue à mettre la libre administration à l'abri des tentatives de limitation émanant du pouvoir réglementaire national. » ¹⁴³

2.- Le rôle du pouvoir réglementaire national

119. Comme on vient de le démontrer, le Conseil constitutionnel français « peut être amené à censurer les cas d'incompétence négative, c'est-à-dire ceux où le législateur méconnaît sa propre compétence en renvoyant à un décret la détermination de certains éléments du régime de la libre administration. » ¹⁴⁴

En ce qui concerne en particulier l'organisation des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, il revient à la loi d'en fixer les règles. C'est le cas par exemple en ce qui a trait aux dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Le Conseil constitutionnel, constatant que l'article 13 de la loi du 20 janvier 1984 « s'en

¹³⁹ Cons. const., Décision n° 87-149 L du 20 février 1987 § 2, *nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*.

¹⁴⁰ Cons. const., 12 mai 1964, no 64-29 L, *nature juridique de certaines dispositions relatives à l'administration départementale et à l'administration communale*.

¹⁴¹ Cons. const., 2 juin 1976, n° 76-89 L, *nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à l'administration communale*.

¹⁴² CE, 3 juin 1983, *Mme Vincent*, n°31680.

¹⁴³ Roux A., « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales » dans *RFDA*, Dalloz, 11 mai 1992, p. 435.

¹⁴⁴ Ferstenbert J., Priet F., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2016, p. 76.

remet à un décret en Conseil d'État pour fixer la composition et les modalités d'élection des membres du conseil d'administration des centres gestion » ; rappelant que l'article 34 de la constitution dispose : « La loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics » ; considérant que ces centres de gestion constituent une catégorie nouvelle d'établissements publics ; donc, le Conseil décide qu'il « appartenait au législateur de fixer les règles relatives à la composition du conseil d'administration de ces centres ; qu'en conséquence, les dispositions du troisième alinéa de l'article 13 ne sont pas conformes à la Constitution. »¹⁴⁵

Cependant, « la compétence législative n'exclut pas la compétence du pouvoir réglementaire national pour mettre en œuvre les dispositions arrêtées par la loi en matière de libre administration. »¹⁴⁶ En effet, « Le législateur n'est compétent que pour mettre en cause la libre administration des collectivités territoriales, le pouvoir réglementaire national demeurant toujours compétent pour assurer la mise en œuvre des dispositions arrêtées par le législateur. Cette limite « verticale », ou « en profondeur », de la compétence législative est illustrée dans de nombreux domaines. Si le législateur peut seul transférer une compétence locale à l'État, il n'appartient qu'au pouvoir réglementaire de désigner l'autorité qui exercera au nom de l'État les attributions ainsi transférées. »¹⁴⁷ En effet, « Si le transfert à une autorité de l'État de l'exercice d'attributions relevant de la compétence d'une collectivité locale est une opération qui met en cause les principes fondamentaux [de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources] et qui, par suite, ressortit au domaine de la loi, il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer, dans les limites de compétence ainsi tracées, l'autorité de l'État à laquelle est dévolu l'exercice des dites attributions. »¹⁴⁸

En tout état de cause, c'est le pouvoir réglementaire qui est habilité à désigner l'autorité qui, au sein de l'État, sera chargée d'exercer le contrôle sur les collectivités. C'est pourquoi, les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel qui se bornent à répartir des attributions du pouvoir réglementaire entre les membres du Gouvernement ou à désigner les autorités qui, dans chaque cas particulier, sont compétentes pour exercer sur les communes et sur le centre de formation des personnels communaux les pouvoirs de la

¹⁴⁵ Cons. const., Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 § 6-8, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

¹⁴⁶ Ferstenbert J., Priet F., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2016, p. 76.

¹⁴⁷ *Idem*, p. 79.

¹⁴⁸ Cons. const., Décision n° 71-70 L du 23 avril 1971 § 1-2, *nature juridique de certaines dispositions de l'article 10, alinéa 3, de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne et articles 98, dernier alinéa, et 115, alinéa 2, modifié du code de l'administration communale*.

tutelle administrative dont le domaine est défini par la loi ne mettent pas en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ni aucun des principes fondamentaux ou aucune des règles que l'article 34 de la constitution a placés dans le domaine de la loi. Par conséquent, ces dispositions sont de nature réglementaire.¹⁴⁹

3.- La place du pouvoir réglementaire local

120. Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, dans les conditions prévues par la loi.¹⁵⁰ C'est ce qu'une partie de la doctrine qualifie de pouvoir réglementaire résiduel.

La question de savoir si le pouvoir réglementaire résiduel laissé aux collectivités territoriales est autonome divise la doctrine car il n'est pas aisé de répondre à cette question. En principe, ce pouvoir réglementaire « trouve son fondement dans la loi, qui peut prévoir expressément l'intervention d'un règlement local, il peut aussi résulter implicitement des dispositions législatives, mais, de temps en temps, il peut intervenir pour combler les lacunes d'une loi ». ¹⁵¹ Cela ne fait pas du pouvoir réglementaire local un pouvoir autonome, si autonome veut dire agir en dehors de la loi. Même si l'autorité locale peut combler des lacunes de la loi, cela ne lui donne pas un pouvoir réglementaire autonome car il est contraint de respecter « l'esprit » de la loi faute de pouvoir s'appuyer sur un texte. Dans ce cas de figure, la situation de l'autorité locale est comparable à celle du juge. Ce dernier ne peut pas s'abstenir de juger même en cas de carence de la loi sous peine de déni de justice, il est contraint de « créer » exceptionnellement du droit ; cela ne fait pas pour autant de lui un législateur.

B.- Un principe de fond, les éléments constitutifs de la libre administration

121. Comme on l'a mentionné au paragraphe précédent, « la jurisprudence du Conseil constitutionnel a été amenée, au fil des saisines successives, à fixer le contenu de la notion de « libre administration ». Celle-ci s'impose au législateur lui-même qui n'a donc pas tout pouvoir pour en déterminer les contours. La libre administration apparaît alors comme une norme de fond. » ¹⁵²

¹⁴⁹ Cons. const., Décision n° 76-93 L §5 du 6 oct. 1976, *Nature juridique de certains textes relatifs à l'administration communale*.

¹⁵⁰ Const. FR, art. 72, alinéa 3.

¹⁵¹ Pauliat H., « Norme » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 732.

¹⁵² Ferstenbert J., Priet F., Quilichini P., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2016, p. 76.

Trois principaux éléments caractérisent la libre administration : l'élection des Conseils, la libre gestion du personnel et des services publics locaux, la liberté contractuelle qui sont autant de limites à ne pas franchir par le législateur.

1.- L'élection des Conseils

122. Selon la constitution française, les collectivités territoriales, « dans les conditions prévues par la loi... s'administrent librement par des conseils élus... ».¹⁵³ Ici, « le principe de la libre administration se présente essentiellement comme un principe de nature institutionnelle ou organique... [c'est] davantage la liberté d'être que la liberté d'agir des collectivités territoriales qui se trouve protégée par le texte constitutionnel ».¹⁵⁴

Le texte constitutionnel parle bien de « conseils élus », on pourrait donc imaginer que l'exécutif soit nommé. Pour le Conseil constitutionnel, l'essentiel c'est que les collectivités territoriales soient administrées, dans les conditions prévues par la loi, par des conseils élus dotés d'attributions effectives.¹⁵⁵ Le Conseil constitutionnel rappelle que le législateur est « compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres »¹⁵⁶ et qu'il résulte de l'article 72 susvisé que, « pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives. »¹⁵⁷

L'existence de conseils élus dotés d'attributions effectives est donc un des éléments essentiels de la libre administration des collectivités territoriales. Il appartient au législateur de définir ces attributions et il lui est loisible de les énumérer limitativement.¹⁵⁸ Ces attributions effectives réfèrent à des compétences, « qu'il s'agisse de compétences exclusives, de compétences partagées avec d'autres catégories de collectivités territoriales ou de compétences susceptibles d'être déléguées [ou transférées] par d'autres collectivités territoriales ».¹⁵⁹ Le législateur est aussi compétent pour fixer les principes de composition de ces conseils, ainsi que le statut de leurs membres.

¹⁵³ Const. FR, art. 72 §3.

¹⁵⁴ Roux A., « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales » dans *RFDA*, Dalloz, 11 mai 1992, p. 435.

¹⁵⁵ Const. FR, art. 72 al. 2 et art. 34.

¹⁵⁶ Const. FR, art. 74.

¹⁵⁷ Cons. const., Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 § 9-10, *loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*.

¹⁵⁸ Cons. const., Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016 § 4, *Assemblée des départements de France*.

¹⁵⁹ *Idem*, § 6.

L'organisation et le fonctionnement d'organes purement administratifs peut relever de la compétence du législateur, dans la mesure où leur intervention affecte la libre administration des collectivités territoriales, en tant qu'elle leur impose certaines contraintes. C'est le cas par exemple avec la commission nationale du débat public appelée à organiser un débat sur les projets des collectivités territoriales entre autres, obligeant de fait celles-ci à coopérer avec la Commission. Donc, la création de cette commission ne peut relever que de la loi. Telle est l'affirmation du Conseil constitutionnel : « Considérant que la Commission nationale du débat public peut être appelée à organiser un débat public sur les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics ; qu'ainsi, sa création, qui met en cause les « principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », placés dans le domaine de la loi par l'article 34 de la Constitution, ressortit à la compétence du législateur. »¹⁶⁰

L'exigence de Conseils élus n'impose pas que chaque collectivité doive disposer d'un Conseil élu qui lui soit propre. En effet, « si le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus implique que toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives, il n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales. »¹⁶¹

Le Conseil constitutionnel, dans la décision susmentionnée, n'a retenu aucun des arguments des requérants : ni l'argument selon lequel la création d'un élu commun aux départements et aux régions méconnaîtrait la distinction constitutionnelle entre ces deux collectivités, ni l'argument selon lequel elle porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, ni celui selon lequel elle conduirait à une tutelle de la région sur les départements.¹⁶² Peut-être que les risques soulevés par les requérants existent ; cependant, au regard des critères de la nécessité et de la proportionnalité il ne s'avère pas opportun de faire droit à leur demande. Les juges constitutionnels ont sans doute privilégié l'intérêt général de réduction des dépenses publiques.

¹⁶⁰ Cons. const., Décision n° 99-184 L du 18 mars 1999 § 2, *nature juridique du huitième alinéa de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Commission nationale du débat public)*.

¹⁶¹ Cons. const., Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 § 23, *loi de réforme des collectivités territoriales*.

¹⁶² *Idem*, § 20.

Le juge constitutionnel n'interdit pas l'attribution de compétences propres à d'autres organes de la collectivité à condition que l'assemblée délibérante conserve l'essentiel des attributions de la collectivité. À titre d'illustration, l'article 17 de la loi organique portant l'autonomie de la Polynésie Française a accordé au président de la Polynésie Française la faculté de « négocier et de signer des conventions de coopération décentralisée » au nom de cette collectivité d'outre-mer sans l'autorisation de l'Assemblée de la Polynésie française. Le Conseil constitutionnel soutient que cette faculté « ne saurait porter sur une matière ressortissant à la compétence de ladite assemblée sans méconnaître les prérogatives reconnues aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales par le troisième alinéa de l'article 72 de la constitution, aux termes duquel ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». Par conséquent, le Conseil constitutionnel conclut que « les conventions de coopération décentralisée auxquelles s'applique l'article 17 ne sauraient porter, sauf vote conforme de l'assemblée délibérante, que sur les matières ressortissant à la compétence d'attribution du conseil des ministres de la Polynésie française ». ¹⁶³

Par ailleurs, le juge constitutionnel précise que les élections locales sont des suffrages politiques au sens de l'article 3 de la constitution. Cela provoque au moins deux conséquences.

Première conséquence, toute division des électeurs ou des éligibles par catégorie est interdite. Par exemple, la division en raison du sexe car, selon le Conseil constitutionnel français « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont exclus ni pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ni pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu, sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe ». ¹⁶⁴

Toutefois, à la suite de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 visant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, la loi a pu imposer la parité entre les sexes aux élections politiques pratiquant le scrutin de

¹⁶³ Cons. const., Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 § 29, *loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

¹⁶⁴ Cons. const., Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 § 12, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*.

liste ou le scrutin binominal majoritaire à deux tours (les départements). Le Conseil constitutionnel consacre cette évolution dans une décision du 30 mai 2000.

En effet, l'article 3 de la constitution française déclare que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ; les partis et groupements politiques « contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ». ¹⁶⁵ Considérant que rien ne s'oppose, sous certaines conditions ¹⁶⁶, « à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou des principes de valeur constitutionnelles ; qu'il en est ainsi des dispositions précitées qui ont pour objet et pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés par le Conseil constitutionnel » dans des décisions antérieures. Par conséquent, selon le Conseil constitutionnel, des requérants « ne sauraient utilement se prévaloir de l'autorité de la chose jugée attachée auxdites décisions ». ¹⁶⁷

Deuxième conséquence, l'organe délibérant doit être élu sur des bases essentiellement ¹⁶⁸ démographiques résultant d'un recensement récent. C'est ainsi que l'article 1^{er} de la loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'Assemblée de la Polynésie française réduit « les écarts démographiques de représentation par rapport aux dispositions antérieures ; qu'ainsi, le législateur a mieux assuré le respect du principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel direct doit l'être sur des bases essentiellement démographiques... » ¹⁶⁹

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales et sur la durée des mandats d'élus locaux. En vertu de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, les citoyens de l'Union européenne autres que français peuvent être électeurs et éligibles aux élections municipales sans pouvoir exercer toutefois les fonctions de maire ou d'adjoint au maire. ¹⁷⁰ En ce qui concerne le mandat des élus locaux, le législateur peut en modifier la

¹⁶⁵ Const. FR, art. 4 al. 2.

¹⁶⁶ Const. FR, art. 7, 16 et 90.

¹⁶⁷ Cons. const., Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000 § 5-6, *loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*.

¹⁶⁸ Essentiellement mais pas exclusivement. D'autres critères peuvent entrer en ligne de compte comme des critères économiques et socio-culturels.

¹⁶⁹ Cons. const., Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001 § 4, *loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'Assemblée de la Polynésie française*.

¹⁷⁰ Cons. const., Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne*

durée en cours d'exercice afin de prévenir une interférence des campagnes entre une élection nationale et une élection locale. Ainsi, une disposition, « qui vise à proroger le mandat des élus... afin qu'il expire en même temps que celui des membres de l'assemblée, n'est pas contraire à la constitution ».¹⁷¹

2.- La libre gestion

123. La libre gestion du personnel et des services publics locaux est un autre élément essentiel de la libre administration des collectivités territoriales ; c'est ainsi que le Conseil constitutionnel ne voit pas d'inconvénients à ce que la loi attribue compétence à des centres de gestion composés d'élus des collectivités territoriales pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels « Dès lors que l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ; que l'autorité territoriale n'est privée en outre d'aucun droit de recours contre les actes des centres de gestion ; qu'elle recrute directement les personnels de direction... et le ou les collaborateurs dont chacune dispose... ».¹⁷²

Ainsi, « la jurisprudence constitutionnelle s'est attachée en fait à protéger la liberté de gestion des collectivités. Au-delà de la liberté « d'être », c'est donc la liberté « d'agir » des collectivités qui se trouve garantie par le juge constitutionnel. »¹⁷³ Il n'est pas aisé d'établir à quel seuil la loi méconnaîtrait la liberté de gestion, au point d'entraver la libre administration. On peut néanmoins affirmer que « la liberté de gestion implique que les collectivités territoriales disposent d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires... [elle] suppose que le champ matériel des compétences attribuées aux collectivités soit suffisamment large afin de préserver leur liberté d'action. »¹⁷⁴

résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

¹⁷¹ Cons. const., Décision n° 96-372 DC du 6 février 1996 § 5, *Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française*.

¹⁷² Cons. const., Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 § 5, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

¹⁷³ Roux A., « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales » dans *RFDA*, Dalloz, 11 mai 1992, p. 436.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 437.

3.- La liberté contractuelle

124. La reconnaissance de la liberté contractuelle au profit des collectivités territoriales représente un troisième élément essentiel de la libre administration. Cette reconnaissance « s'est réalisée en deux étapes, d'abord législative, puis constitutionnelle. La première a eu lieu à partir du moment où le législateur a supprimé la tutelle au sens traditionnel. Cette phase dans la reconnaissance d'une liberté contractuelle aux collectivités territoriales est essentielle, puisque jusqu'alors le préfet pouvait annuler les contrats des collectivités territoriales pour de simples motifs d'opportunité. Désormais, leur liberté a été placée sous le contrôle du juge administratif.¹⁷⁵ La seconde étape fondamentale s'est réalisée à partir du moment où le Conseil constitutionnel a reconnu que les collectivités territoriales avaient une liberté contractuelle garantie au niveau constitutionnel. »¹⁷⁶

La liberté contractuelle des autorités décentralisées ne doit pas subir, sans justification appropriée, une contrainte excessive. Cependant, elle peut être limitée dans un but d'intérêt général, dans le respect de droits à valeur constitutionnelle, sans que pour autant le principe de la libre administration de ces collectivités ne soit entamé. C'est pourquoi, le fait que le capital d'une compagnie soit majoritairement détenu par des collectivités locales « n'est pas susceptible de conférer aux dispositions contestées une portée de nature à mettre en cause le principe de la libre administration des collectivités locales ». ¹⁷⁷

Dans le même ordre d'idée, la loi autorisant la privatisation de Gaz de France (GDF) peut prévoir le maintien, sans limitation de durée, de l'obligation faite aux communes et à leurs groupements de concéder à GDF l'exploitation des distributions publiques de gaz, en raison de la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement gérés par GDF et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux de distribution. Car, pour le Conseil constitutionnel, la loi en question poursuit un but d'intérêt général. Considérant, affirme le Conseil, que si le législateur peut « assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle » ; après avoir constaté que « cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions

¹⁷⁵ Depuis la loi du 2 mars 1982.

¹⁷⁶ Mahouachi M., *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, PUAM, Aix-en-Provence, 2002, p. 41.

¹⁷⁷ Cons. const., Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 § 21 et 24, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution », le Conseil constitutionnel décide « que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés ».¹⁷⁸

De même, « la fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en un EPCI à fiscalité propre autoritairement décidée par la procédure exceptionnelle de l'article 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 correspond à des obligations auxquelles le législateur peut assujettir les collectivités en ce qu'elles répondent à des fins d'intérêt général ».¹⁷⁹ Il en est de même pour « l'interdiction faite à une commune de se retirer d'un EPCI sans l'accord de la majorité qualifiée des Conseils municipaux des communes membres¹⁸⁰, alors même que celle-ci entendait adhérer à un autre groupement de coopération intercommunale... [ou encore] l'intégration forcée d'une commune dans un EPCI, à fiscalité propre selon la procédure prévue au même article... ».¹⁸¹

En tout état de cause, « Les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ».¹⁸²

Par ailleurs, « Ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales ni celui selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements ».¹⁸³

Le Conseil constitutionnel ne se fonde pas directement sur le principe de la liberté contractuelle pour statuer sur la compétence du législateur, il s'est placé sur le terrain de la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, la libre administration se

¹⁷⁸ Cons. const., Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 § 8-29-31, *Loi relative au secteur de l'énergie*.

¹⁷⁹ Allaire F., Crosnied De Briant V., Didriche O., Janicot L., Pariente A., Guillou M., *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz, 22^{ème} éd., Paris, 2019, p. 9.

¹⁸⁰ CGCT, art. L. 5211-19.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² Cons. const., Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 § 24, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

¹⁸³ *Idem*.

présente « comme le fondement constitutionnel de la liberté contractuelle, celle-ci permettant à son tour, une certaine effectivité du principe de libre administration. »¹⁸⁴

La jurisprudence constitutionnelle sur la liberté contractuelle des collectivités territoriales se manifeste essentiellement par la négative, à partir des contraintes autorisées par la constitution à sa libre utilisation.

II.- De la libre administration au principe d'autonomie des collectivités territoriales

125. Le droit positif haïtien ne connaît pas le principe de libre administration des collectivités territoriales. On y trouve plutôt celui d'autonomie des collectivités territoriales. Pour bien cerner le principe d'autonomie des collectivités territoriales, il faudrait le replacer plus largement dans le cadre de la notion d'autonomie locale.

Autonomie vient du grec *auto* (αυτο) : soi-même et *nomos* (νομος) : usage, coutume ou loi. Elle signifie donc, étymologiquement, la possibilité, pour un organisme ou un individu de décider sans en référer à un pouvoir central et manifeste la capacité de celui-ci à vivre en ne dépendant pas d'autrui. En d'autres termes, l'autonomie est la faculté de se gouverner selon ses propres lois.

Les personnes morales de droit public sont par nature autonomes. Comme les personnes morales de droit privé, elles sont détentrices des attributs de la personnalité juridique : le nom, le domicile, un patrimoine, une nationalité, la capacité juridique et le droit d'ester en justice. Les personnes morales de droit public diffèrent des personnes morales de droit privé du point de vue de la création, de l'adhésion, des buts et de la capacité. La création d'une personne morale de droit public n'est jamais le résultat de l'initiative privée, seule l'autorité publique y procède. Les particuliers n'ont aucune liberté d'y adhérer ou de ne pas y adhérer. Les buts de la personne morale de droit public ne sont pas d'ordre privé mais d'intérêt public ; pour les atteindre, elle jouit de prérogatives de puissance publique.

Les États fédérés et les collectivités territoriales constituent des personnes morales de droit public territoriales. L'autonomie locale réfère à ces personnes morales. L'État central est aussi une personne morale de droit public territoriale ; le terme qui le qualifie

¹⁸⁴ Mahouachi M., *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, PUAM, Aix-en-Provence, 2002, p. 41.

néanmoins n'est pas l'autonomie mais la souveraineté. Il est le seul détenteur de la souveraineté sur son territoire.¹⁸⁵

De nombreuses institutions tant européennes qu'internationales ont recommandées l'autonomie locale comme outil clé de bonne gouvernance car elle implique une plus forte participation citoyenne dans le processus politique local et une plus grande obligation pour les décideurs, en particulier les élus locaux, de rendre des comptes.

Le 15 octobre 1985, les États membres du Conseil de l'Europe ont signé à Strasbourg la charte européenne de l'autonomie locale qui définit celle-ci comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »¹⁸⁶; ce droit est exercé par des conseils élus disposant d'organes exécutifs responsables devant eux.¹⁸⁷

La charte prévoit deux modalités pour la mise en œuvre de l'autonomie locale : la législation interne et la constitution.¹⁸⁸ Le choix entre les deux modalités varie selon la forme constitutionnelle de l'État (A) ; par ailleurs, selon la forme de l'État, on peut être en présence ou non d'une libre administration (B).

A.- La notion d'autonomie locale au gré de la forme de l'État

126. L'autonomie locale est une notion à géométrie variable. Non seulement elle prend la forme constitutionnelle de l'État, mais elle constitue aussi un critère de qualification de celui-ci.

1.- Les formes constitutionnelles de l'État

127. L'État fédéral et l'État unitaire représentent les principales formes constitutionnelles de l'État contemporain. L'État fédéral est constitué par un ensemble d'États : les États fédérés ; hormis la Belgique qui est devenue fédérale par un processus de dissociation d'un État unitaire et non d'association. L'État unitaire est organisé autour des principes d'unité et de centralisation ; les modalités d'exercice, principalement la déconcentration et la décentralisation,¹⁸⁹ peuvent apporter un certain assouplissement du principe d'unité.

¹⁸⁵ Voir supra n° 46 et 47.

¹⁸⁶ Charte européenne de l'autonomie locale, art. 3 § 1.

¹⁸⁷ Charte européenne de l'autonomie locale, art. 3 § 2.

¹⁸⁸ *Idem*, art. 2.

¹⁸⁹ Voir supra n° 20 à 23.

Ces principales formes constitutionnelles de l'État ne sont que des paradigmes explicatifs, la réalité est beaucoup plus complexe qu'elle n'y paraît car « chaque État est original dans son architecture institutionnelle, spécifique dans ses structures et unique dans ses équilibres. »¹⁹⁰ La Belgique, la Russie, l'Italie et l'Espagne représentent un échantillon de cas d'espèces qui illustre la difficulté de classer des États.

En Belgique, on est en présence d'un fédéralisme de superposition. En tout point du territoire Belge « s'exercent les compétences, non seulement du pouvoir fédéral, comme dans les autres États fédéraux, mais aussi de plusieurs entités fédérées (communauté et Région). Une situation qui ne se trouve nulle part ailleurs à travers le monde. »¹⁹¹

La Russie est une fédération, du moins constitutionnellement. La constitution consacre l'autonomie régionale et les 85 États fédérés ont des pouvoirs étendus. Au niveau fédéral, ils sont représentés par la Chambre haute du Parlement (Conseil de la Fédération), ce qui leur donne une influence directe sur la législation fédérale. Toutefois, les réformes législatives, conjointement avec la domination du parti Russie Unie, restreignent considérablement la capacité des régions à mener des politiques autonomes. La Russie fonctionne comme un État unitaire, en dépit de son statut constitutionnel de fédération.

L'Italie et l'Espagne font partie des États les plus difficiles à classer. La constitution de ces pays, tout en conservant leur statut unitaire, donne une large autonomie aux régions à tels points que certains juristes parlent d'États autonomistes pour qualifier ces deux pays.

En Italie, « les régions, bien qu'elles soient mises sur un pied d'égalité avec l'État, ne se voient pas reconnaître la qualité étatique. L'autonomie statutaire dont elles jouissent, étendue par la révision de 1999, ne constitue pas une autonomie constitutionnelle. La réforme de 2001 ne modifie pas cette situation : en revanche, elle étend l'autonomie législative des régions ainsi que l'autonomie administrative et financière. »¹⁹²

Il existe en Espagne le double niveau de pouvoir propre à toute fédération. Les communautés autonomes disposent d'un vaste champ de compétences et des

¹⁹⁰ Faniel J., Istasse C., Lefebvre V., Sägerser C., « La Belgique, un État fédéral singulier » dans *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2021/15 (N°2500), p. 7.

¹⁹¹ *Idem*, p. 8.

¹⁹² Fougereuse J., « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme » dans *Revue internationale de droit comparé*, vol. 55 N° 4, oct-déc. 2003, p. 926.

financements correspondants. Les conflits se résolvent devant un tribunal constitutionnel. En substance, les éléments essentiels de l'État espagnol coïncident avec ceux que la théorie constitutionnelle considère comme propres au fédéralisme. Il ne reste qu'à faire du Sénat une assemblée représentative des communautés autonomes.¹⁹³

2.- L'autonomie locale, critère de qualification de la nature de l'État

128. Il est généralement admis que toute fédération repose sur les quatre principes combinés d'unité, de superposition, de participation et d'autonomie. Telle est la dialectique fédérale de la pluralité des parties et de l'unité du tout.¹⁹⁴

L'unité est incarnée par le pacte constitutionnel fédératif qui « est à la fois la constitution de la Fédération et une composante de la constitution des États fédérés. »¹⁹⁵ Par conséquent, « le système fédéral implique la primauté, l'obligatorité et l'applicabilité directe du droit fédéral ». ¹⁹⁶

Au nom du principe de superposition, le droit fédéral l'emporte sur le droit fédéré, ce qui a des conséquences à la fois en matière législative et sur le plan juridictionnel. Ainsi, « en matière législative, le processus décisionnel fédéral remplace la règle de l'unanimité entre les États membres par la règle de la majorité qualifiée, ou du moins par la pratique du consensus, l'unanimité ne subsistant qu'en matière constituante ou pour l'adhésion de nouveaux membres. »¹⁹⁷ Sur le plan juridictionnel, il existe un ordre de juridictions propre à chaque État membre. Une cour suprême assure la cohérence juridique de l'État fédéral.

Les États fédérés participent au processus d'élaboration de la législation fédérale. Cette participation s'effectue généralement par la division du Parlement fédéral en deux branches : une chambre des députés représentant les citoyens de la fédération et un Sénat qui représente les États fédérés. Plus largement, selon la loi de participation, chaque État membre participe aux institutions de l'État fédéral.

L'autonomie est le critère principal qui distingue un État unitaire d'un État fédéral. Le statut de l'État fédéré résulte de la constitution de l'État fédéral. Donc, l'autonomie de

¹⁹³ Subra De Bieusses P., « Un État unitaire ultra-fédéral » dans *Pouvoirs* 2008/1 (N° 124), p. 26.

¹⁹⁴ Cumin D., « La nature politico-juridique de l'Union européenne. Comparaison de l'Union avec la Fédération » dans *Civitas Europa* 2022/1 (N° 48), p. 265.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 266.

¹⁹⁶ *Ibid*, p. 268.

¹⁹⁷ Cumin D., « La nature politico-juridique de l'Union européenne. Comparaison de l'Union avec la Fédération » dans *Civitas Europa* 2022/1 (N° 48), p. 267.

l'État fédéré se manifeste sur le plan constitutionnel et sur le plan juridictionnel. Tel n'est pas le cas dans un État unitaire¹⁹⁸ où l'autonomie des collectivités territoriales se situe uniquement dans l'ordre administratif et financier. C'est pourquoi, le statut de ces collectivités est fixé par la loi, même si la constitution peut comporter des dispositions de nature à orienter le législateur comme le principe de libre administration.

B.- Le principe de libre administration à l'aune de l'autonomie des collectivités territoriales

129. L'article 66 de la constitution haïtienne ainsi que l'article 2 du décret-loi fixant l'organisation et le fonctionnement de la commune consacrent « l'autonomie administrative et financière » de la commune. Quant au département, en plus d'être autonome, il est une personne morale selon l'article 2 du décret-loi fixant l'organisation et le fonctionnement du département et l'article 77 de la constitution haïtienne.

La personnalité morale, comme on l'a vu à l'introduction générale, est la principale caractéristique d'une collectivité territoriale ; on peut même dire qu'il n'y a pas de collectivité territoriale sans personnalité morale.¹⁹⁹ Or, en précisant que le département a la personnalité morale, la constitution haïtienne entretient un flou. Cette précision, somme toute superflue, pourrait laisser croire que la commune n'aurait pas la personnalité morale.

En ce qui concerne la section communale, la plus petite collectivité territoriale de la République d'Haïti, la constitution n'octroie ni personnalité morale ni autonomie. C'est l'article 2 du décret-loi fixant l'organisation et le fonctionnement de la section communale (OSC) qui lui accorde l'autonomie administrative et financière ; ce qui semble correspondre à l'une des caractéristiques fondamentales d'une collectivité territoriale au regard de l'ensemble de la doctrine.²⁰⁰ On peut se demander si l'absence d'autonomie des sections communales dans la constitution haïtienne est juste une omission que le décret-loi OSC tente de réparer ou un choix délibéré des constituants de 1987 de ne pas accorder d'autonomie aux sections communales.²⁰¹

En effet, selon l'article 2 du décret-loi fixant le cadre général de la décentralisation « la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer de manière

¹⁹⁸ Des États unitaires dits autonomistes font exception à ce principe. Voir supra n° 127 § 5.

¹⁹⁹ Voir supra n° 53 et 54.

²⁰⁰ Voir supra n° 54.

²⁰¹ On approfondira cette question au premier chapitre de la seconde partie. Voir infra n° 226.

autonome et à gérer leurs affaires propres... ». La section communale étant une collectivité territoriale au même titre que la commune et le département²⁰², l'autonomie lui a été accordée par le décret-loi fixant l'organisation et le fonctionnement de la section communale ; ce qui est discutable au regard de la constitution haïtienne comme on l'a mentionné au paragraphe précédent.

Le décret-loi fixant le cadre général de la décentralisation précise que « 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... ».²⁰³ La personnalité morale est donc reconnue par ce décret à toutes les collectivités territoriales, pas seulement au département, contrairement aux dispositions constitutionnelles. Pour les communes cela ne pose pas de problèmes puisqu'elles sont autonomes au regard de la constitution. En leur accordant la personnalité morale, le décret leur assure encore une plus grande autonomie. Pour la section communale en revanche c'est problématique vu que constitutionnellement elle n'a même pas d'autonomie.

Le législateur haïtien définit l'autonomie des collectivités territoriales comme « le droit et la capacité effective de ces dernières 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 ».²⁰⁴ On y retrouve les deux grands axes de la libre administration : l'octroi de compétences et de ressources aux collectivités territoriales. Mais, c'est loin d'être suffisant pour affirmer que libre administration et autonomie seraient équivalentes. Il faut aussi voir si les deux notions sont de même nature.

La libre administration, comme on vient de le démontrer, est un principe de compétence pour le législateur. La constitution française la protège par la loi qui « détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales... »²⁰⁵

Au regard de la constitution haïtienne, « la commune a l'autonomie administrative et financière... »²⁰⁶ et selon l'article 69 : son mode d'organisation et de fonctionnement sont réglés par la loi. Ainsi, l'article 66 et 69 combinés protègent par la loi l'autonomie des

²⁰² Const. HT, art. 61.

²⁰³ Décr. CGD, art. 2.

²⁰⁴ Décr. CGD, art. 20.

²⁰⁵ Const. FR, art. 34 §3 al.2.

²⁰⁶ Const. HT, art. 66.

communes. De même, les articles 77 et 82 combinés protègent par la loi l'autonomie des départements. En effet, le département est autonome²⁰⁷ et son organisation et son fonctionnement sont réglés par la loi.²⁰⁸ En revanche, l'autonomie des sections communales n'a pas de fondement constitutionnel mais légal.

La constitution française ne protège pas seulement la libre administration par la loi, elle la protège contre la loi. Ainsi, en plus d'être un principe de compétence pour le législateur, la libre administration des collectivités territoriales est un principe de fond. Le législateur n'a pas un pouvoir illimité en la matière, il doit respecter les critères fixés par la constitution à savoir : la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus disposant de pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.²⁰⁹

La constitution haïtienne comporte aussi des dispositions protégeant l'autonomie des collectivités territoriales contre la loi. Ainsi, l'administration respectivement de la section communale, et de la commune est assurée par un Conseil de trois membres élus au suffrage universel²¹⁰; celle du département est assurée par un Conseil de trois membres élus par l'Assemblée départementale.²¹¹ L'administration des collectivités territoriales par des Conseil élus s'impose donc au législateur.

Au vu de ce qui précède, on peut affirmer que le principe français de libre administration des collectivités territoriales et le principe haïtien d'autonomie des collectivités territoriales sont équivalents. Les deux sont à la fois principe de compétence pour le législateur et principe de fond. Cependant, le constituant français évite de parler d'autonomie, sans doute pour éviter d'alimenter des velléités autonomistes. Le constituant haïtien n'ayant pas ce genre de contrainte « politique », préfère l'expression « autonomie des collectivités territoriales » à celle de « libre administration des collectivités territoriales ».

Par conséquent, les conséquences qui ont été tirées précédemment pour la libre administration des collectivités territoriales, peuvent éclairer la notion d'autonomie des collectivités territoriales. Il aurait été intéressant de comparer la jurisprudence administrative française et haïtienne en la matière. Malheureusement, nos recherches sur

²⁰⁷ Const. HT, art. 77.

²⁰⁸ Const. HT, art. 82.

²⁰⁹ Const. FR, art. 72 §3.

²¹⁰ Const. HT, art. 63 et art. 66.

²¹¹ Const. HT, art. 78.

le site de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA)²¹² d'Haïti se sont révélées infructueuses. Nous n'avons pas trouvé de jurisprudence sur le thème de l'autonomie des collectivités territoriales.

Autant la constitution que les lois haïtiennes sur la décentralisation précisent que l'autonomie des collectivités territoriales est une autonomie administrative et financière, donc une libre administration. En aucun cas, cette autonomie ne s'inscrit ni dans l'ordre législatif, ni dans l'ordre juridictionnel car Haïti n'est pas un État fédéral mais un État unitaire.²¹³

Paragraphe 2 : Les mécanismes de protection juridictionnelle de la libre administration accessibles aux collectivités territoriales

130. En France, la protection juridictionnelle de la libre administration des collectivités territoriales doit être replacée plus généralement dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce contrôle, tel qu'il s'exerce aujourd'hui, obéit à deux types de procédures différentes.

D'abord, un contrôle *a priori*, créé en 1958, organisé obligatoirement pour certains textes : les lois organiques, les propositions de lois soumises à référendum, les règlements des assemblées parlementaires²¹⁴; et facultativement pour les lois ordinaires.²¹⁵ Ensuite, un contrôle *a posteriori* qui a été ajouté depuis 2008 et qui concerne les lois déjà promulguées.²¹⁶

La procédure de contrôle *a priori* est réservée exclusivement au président de la République, au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.²¹⁷

²¹² La cour supérieure des comptes et du contentieux administratif est un peu l'équivalent du Conseil d'État français. Voir infra no 315.

²¹³ La France aussi est un État unitaire. C'est pourquoi, comme le principe d'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes, le principe de libre administration des collectivités territoriales françaises ne s'inscrit ni dans l'ordre législatif, ni dans l'ordre juridictionnel.

²¹⁴ Const. FR, art. 61 § 1.

²¹⁵ Const. FR, art. 61 § 2.

²¹⁶ Const. FR, art. 61-1.

²¹⁷ Const. FR, art. 61 § 2.

Donc, pour défendre leur libre administration contre les atteintes du législateur ou du pouvoir réglementaire national, il reste aux collectivités territoriales la procédure de contrôle *a posteriori*²¹⁸ communément appelée : question prioritaire de constitutionnalité (QPC), à laquelle s'ajoute la procédure dite de référé-liberté.²¹⁹

I.- La question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

131. La question prioritaire de constitutionnalité est d'abord une procédure visant à protéger les citoyens contre les violations des droits et libertés constitutionnels par les pouvoirs publics (A) ; la libre administration des collectivités territoriales étant considérée par le Conseil constitutionnel comme un droit constitutionnel, celles-ci peuvent user de cette procédure quand ce droit est lésé (B).

A.- La QPC, une garantie contre les violations des libertés constitutionnelles

132. Selon l'article 61-1 §1 de la constitution française : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. » Cette procédure d'exception d'inconstitutionnalité est appelée communément : question prioritaire de constitutionnalité (QPC). C'est la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui l'a introduite. Un premier projet présenté par le président Mitterrand avait échoué devant le Sénat.

À partir des années 1970 et jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, le système français de contrôle de constitutionnalité des lois s'est construit sur le contrôle *a priori*, la loi devenant incontestable dès sa promulgation. L'article 61-1 institue un contrôle *a posteriori*, proche de celui que connaissent les États-Unis.

Ce contrôle *in concreto* se déroule généralement en trois phases : une première phase devant une juridiction judiciaire ou administrative, une deuxième phase devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation et enfin la troisième phase se déroulant devant le Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État et la Cour de cassation se trouvent au cœur d'une procédure de filtre car seules ces juridictions suprêmes peuvent renvoyer la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

²¹⁸ Const. FR, art. 61-1.

²¹⁹ CJA, art. L. 521-2.

Dans le cadre d'un litige soumis au juge ordinaire (judiciaire ou administratif), « le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office ». ²²⁰ Donc, seules les parties peuvent présenter la demande de la QPC et cela dans un écrit distinct et motivé, uniquement quand elles estiment que la disposition législative qui leur est appliquée porte atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution.

La juridiction statue « sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation... ». ²²¹ Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la transmission, le Conseil d'État ou la Cour de cassation se prononce sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. ²²² La QPC peut être soulevée, y compris pour la première fois en Cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation ; elle est présentée, à peine d'irrecevabilité, dans un mémoire distinct et motivé. Il ne peut être relevé d'office. ²²³

La transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation ou encore par ces juridictions suprêmes au Conseil constitutionnel se fait si les conditions suivantes sont remplies : « 1. La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; 2. Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances ; 3. La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux. » ²²⁴

La décision motivée du Conseil d'État ou de la Cour de cassation de saisir le Conseil constitutionnel lui est transmise avec les mémoires ou les conclusions des parties. ²²⁵ Une fois saisie, le Conseil constitutionnel « avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ceux-ci peuvent adresser au Conseil constitutionnel leurs observations sur la question

²²⁰ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-1.

²²¹ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-2.

²²² Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-4.

²²³ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-5.

²²⁴ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-2 et art. 23-4.

²²⁵ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-7.

prioritaire de constitutionnalité qui lui est soumise. »²²⁶ D'autres acteurs sont également impliqués s'il s'agit d'une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie.²²⁷ Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

Dans le cadre d'une QPC, une disposition déclarée inconstitutionnelle est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.²²⁸

Cependant, si le Conseil constitutionnel constate qu'une de ses décisions est entachée d'une erreur matérielle, il peut la rectifier d'office, après avoir provoqué les explications des parties et des autorités telles que le Président de la République, le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les parties et les autorités susmentionnées peuvent, dans les vingt jours de la publication de la décision au *Journal officiel*, saisir le Conseil constitutionnel d'une demande en rectification d'erreur matérielle d'une de ses décisions.²²⁹

B.- La libre administration, un droit constitutionnel objet de la QPC

133. Pour le Conseil d'État français, la libre administration fait partie des « droits et libertés que la constitution garantit » au sens de l'article 61-1.²³⁰ Statuant au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel va dans le même sens que le Conseil d'État. En effet, le Conseil constitutionnel affirme d'une part, que l'autorisation constitutionnelle de consulter les électeurs en matière de modification des limites territoriales des collectivités territoriales²³¹ « n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la constitution » ; d'autre part, que « la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ». Donc, de manière implicite, le Conseil

²²⁶ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-8 §1.

²²⁷ Ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 23-2 §2.

²²⁸ Const. FR, art. 62.

²²⁹ Voir le Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité, art. 1^{er} al. 2 et art.13.

²³⁰ CE, 1^{er} sept. 2010, *Thalineau*, n° 330734.

²³¹ Const. FR, art. 72-1 al. 3.

constitutionnel reconnaît que la libre administration des collectivités territoriales est un droit ou liberté constitutionnellement garanti.²³²

Par conséquent, la méconnaissance du principe de la libre administration des collectivités territoriales par la loi peut faire l'objet d'une QPC soulevée à l'occasion d'un litige porté devant le juge ordinaire. C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007²³³ autorisant « le haut-commissaire de la République à déclarer, à toute époque, nuls de droit les arrêtés du maire ». En effet, « par la généralité des pouvoirs de contrôle ainsi conférés au représentant de l'État sur les actes du maire quelles que soient leur nature et leur portée, ces dispositions privent de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des communes de la Polynésie française ». ²³⁴

Une collectivité territoriale peut donc user de la procédure « QPC » pour contester la constitutionnalité d'une disposition législative qui n'aurait pas été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel.²³⁵ La question prioritaire de constitutionnalité a ouvert de nouvelles perspectives aux collectivités pour faire sanctionner les atteintes que le législateur pourrait porter au principe de libre administration.

De manière radicale, « le principe de la libre administration vient ébranler les solutions traditionnelles en matière de décentralisation marquées par la « précarité » du pouvoir des collectivités laissé à la totale appréciation du législateur. L'évolution est étroitement liée au déclin de la toute-puissance de la loi en organisant par le Conseil constitutionnel un contrôle de leur conformité à la constitution et sans lequel le principe de libre administration ne serait resté qu'une déclaration d'intention (...). Le droit des

²³² Cons. const., Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 § 2-4, *commune de Dunkerque [Fusion de communes]*.

²³³ « Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État le 17 décembre 2010 (décision n° 343800 du 17 décembre 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, relative à la conformité aux droits et libertés que la constitution garantit des dispositions du paragraphe II de l'article 8 de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, en tant que ces dispositions sont applicables aux arrêtés du maire par l'effet des trois premiers alinéas du paragraphe IV du même article. »

²³⁴ Cons. const., Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete [contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française]*.

²³⁵ Cons. const., Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *commune de Dunkerque [Fusion de communes]*.

collectivités territoriales entre dans la logique de l'État de droit où l'on accepte qu'une autorité supérieure au législateur... se charge de lui imposer le respect de la libre administration des collectivités comme une norme supérieure intransgressible. »²³⁶

Le juge constitutionnel assure le respect de la libre administration des collectivités territoriales selon le même schéma appliqué pour protéger les autres droits et libertés que la constitution garantit : « cette garantie est procédurale et non matérielle... comme police juridictionnelle s'exprimant, au sein du travail du juge, par l'utilisation de techniques et de degrés de contrôles efficaces à protéger les besoins des collectivités à l'encontre des atteintes de la loi. »²³⁷

II.- Le référé-liberté

134. Le référé-liberté est une procédure qui protège les citoyens contre la violation de leurs libertés fondamentales par les pouvoirs publics (A) ; or, la libre administration des collectivités territoriales n'est pas seulement un droit constitutionnel, elle est aussi une liberté fondamentale. Donc, les collectivités peuvent user aussi de cette procédure en cas de menace grave à leur libre administration par l'État (B).

A.- Le référé-liberté, une garantie contre les violations des libertés fondamentales

135. En droit administratif français, la procédure dite de « référé-liberté » trouve son fondement dans le code de justice administrative (CJA), contrairement à la question prioritaire de constitutionnalité qui s'enracine dans la constitution française. Selon l'article L. 521-2 du CJA, « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

Ainsi, on peut saisir le juge administratif des référés en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, à condition que le litige principal n'échappe pas manifestement à sa compétence. En effet, « le juge administratif ne peut

²³⁶ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd., Paris, 2016, p. 32.

²³⁷ *Idem*.

être saisi d'un pourvoi tendant à la mise en œuvre de l'une des procédures régies par le livre V du code de justice administrative que pour autant que le litige principal auquel se rattache ou est susceptible de se rattacher la mesure d'urgence qu'il lui est demandé de prescrire, n'échappe pas manifestement à la compétence de la juridiction administrative ». C'est pourquoi, « Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : "Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)" ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales : "En matière de droits d'enregistrement ..., le tribunal compétent est le tribunal de grande instance (...)" ; qu'en vertu de l'article L. 281 du même livre, les recours contre les décisions prises par l'administration sur les contestations relatives au recouvrement des impôts sont portés, selon leur objet, devant le juge de l'exécution ou devant le juge de l'impôt tel qu'il est prévu à l'article L. 199 » : le juge administratif des référés est compétent pour statuer dans le cas d'espèce.²³⁸

En cas d'atteinte au droit de propriété par une personne publique ou une personne privée ayant la charge d'un service public, le juge administratif des référés est compétent lors même qu'il s'agirait d'une voie de fait. Par conséquent, « Sous réserve que la condition d'urgence soit remplie, il appartient au juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait ». ²³⁹

Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle un organisme chargé de la gestion d'un service public ou une personne publique aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (art. L. 522-1 CJA).

La demande peut être rejetée par le juge des référés, par une ordonnance motivée, dans les cas suivants : si elle ne présente pas un caractère d'urgence, si elle ne relève pas

²³⁸ CE, 29 octobre 2001, *ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie*, n° 237132.

²³⁹ CE, 23 janvier 2013, *commune de Chirongui*, n° 365262.

manifestement de la compétence de la juridiction administrative, si elle est irrecevable ou mal fondée (art. L. 522-3 CJA).

Les décisions rendues dans le cadre du référé-liberté sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État dans les quinze jours de leur notification. Dans ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil ou un conseiller délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures (art. L. 523-1 CJA). Si le Conseil d'Etat « prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, [il] peut régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ».²⁴⁰

B.- La libre administration, une liberté fondamentale objet du référé-liberté

136. En France, la libre administration constitue non seulement un « droit et liberté que la constitution garantit » au sens de l'article 61-1, mais encore « une liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Donc, si cette liberté est menacée, les collectivités territoriales peuvent saisir le juge administratif dans le cadre de la procédure de « référé-liberté » susmentionnée comme l'a fait la commune de Beaulieu sur mer.²⁴¹

De son côté, le Tribunal des Conflits, « Tout en reconnaissant que la liberté d'administration des collectivités territoriales doit être regardée, dans la recherche et la constatation d'une voie de fait, comme une liberté fondamentale », déclare que « l'inexécution par le préfet du Val-de-Marne de l'arrêté de réquisition du maire de Limeil-Brévannes, en date du 8 septembre 2006, visant un immeuble du domaine privé de l'Etat, en vue d'y reloger des personnes expulsées de locaux qu'elles occupaient sans droit ni titre, ne peut être considéré comme constitutive d'une voie de fait, dès lors que le préfet, qui a d'ailleurs sollicité, puis obtenu, du juge des référés administratif la suspension de l'arrêté en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, a agi dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés par les dispositions de l'article L. 2215-1 du même code, alors même qu'il se serait abstenu de procéder à la mise en demeure prescrite par cet article ».²⁴²

Cette assimilation de la libre administration à une liberté fondamentale ne concerne toutefois que les rapports entre les collectivités et l'État, non les rapports purement

²⁴⁰ CE, 29 mars 2002, *préfet des Bouches-du-Rhône*, n°243338.

²⁴¹ CE, ord. Réf., 24 janvier 2002, *commune de Beaulieu-sur-Mer*, n° 244138.

²⁴² TC, 19 novembre 2007, *préfet du Val-de-Marne*, n° 3653.

internes aux collectivités. C'est ainsi que, par exemple, « Si le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière, le refus opposé par le maire de Venelles aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur l'objet mentionné ci-dessus ne concerne que les rapports internes au sein de la commune et ne peut, par suite, être regardé comme méconnaissant ce principe ». Par conséquent, « Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a méconnu la portée des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en faisant droit, sur le fondement de ce texte, aux demandes dont il avait été saisi en vue d'enjoindre au maire de convoquer à cette fin le conseil municipal ».²⁴³

Dans un arrêt de 2002, le Conseil d'État réaffirme que : « Saisie d'une demande... justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ».²⁴⁴

Les collectivités territoriales peuvent donc user de la procédure dite de « référé-liberté » lorsque l'État méconnaît leur libre administration : « Le juge des référés peut alors ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde du principe de libre administration s'il s'avère que l'État lui a porté une atteinte grave et manifestement illégale. Conformément à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge se prononce dans un délai de 48h00 ».²⁴⁵

Conclusion de la section 1

137. La libre administration, en tant que principe de compétence pour le législateur, est mise en œuvre par la loi. Elle est mise en œuvre aussi contre la loi en tant qu'elle protège les collectivités territoriales contre les atteintes du législateur à leur libre administration.

La nature du « principe d'autonomie » des collectivités territoriales haïtiennes n'est pas différente de celle du « principe de libre administration ». Comme la libre administration,

²⁴³ CE, 18 janvier 2001, *commune de Venelles*, n° 229247.

²⁴⁴ CE, 12 juin 2002, *commune de Fauillet*, n° 246618.

²⁴⁵ Donier V., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2019, p. 32.

l'autonomie des collectivités territoriales est à la fois un principe de compétence et un principe de fond. Au regard de la constitution et des lois haïtiennes, la loi fixe le mode d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales. Cependant, le législateur n'a pas un pouvoir illimité pour entamer l'autonomie des collectivités territoriales, l'administration de ces dernières par des conseils élus s'impose au législateur.

Donc, autonomie et libre administration sont équivalentes car elles sont à la fois un principe de compétence et un principe de fond. Il reste à savoir si l'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes est aussi bien protégée sur le plan juridictionnel que la libre administration des collectivités territoriales françaises. On reviendra sur cette question au dernier chapitre de cette réflexion, quand on comparera l'organisation judiciaire en France et en Haïti pour voir l'implication de celle-ci sur le fonctionnement des collectivités territoriales.

Dans les lignes suivantes, on utilisera alternativement les expressions « libre administration » et « autonomie administrative ».

SECTION 2 : LA DYNAMIQUE DE LA LIBRE ADMINISTRATION

138. La libre administration, ou autonomie administrative, représente le principal fondement de la décentralisation en France et en Haïti. Or, la décentralisation est une forme d'organisation d'un territoire. Dans un État fédéral comme les États-Unis d'Amérique par exemple on a en présence l'État fédéral et les États fédérés ; dans un État unitaire comme la France ou Haïti, on distingue l'État et les collectivités territoriales.²⁴⁶

Comme toute organisation, les collectivités territoriales comportent une dimension dynamique : elles naissent, elles vivent et elles meurent à l'image d'un organisme vivant. En physique, la dynamique désigne des forces qui sont relatives au mouvement. Elle étudie non seulement les forces qui constituent les causes du mouvement mais encore les changements d'état et les échanges d'énergie. Par analogie à la physique, la dynamique de la libre administration décrit les différents éléments qui concourent à la mise en œuvre de ce principe. Des éléments juridiques qui établissent le cadre de sa mise en œuvre et des principes d'organisations qui en tracent les fondements théoriques.

²⁴⁶ Voir supra n° 128 § 5.

La libre administration ou autonomie administrative se situe donc au cœur de la décentralisation. Le droit permet de tracer les contours juridiques de la libre administration (I), c'est-à-dire les limites à ne pas franchir. Pour savoir à quels modèles d'organisation on peut rattacher l'organisation décentralisée de la République, on doit se référer à la théorie des organisations (II).

Ainsi, les sciences juridiques tracent les contours du principe de libre administration, les sciences administratives en révèlent les fondements théoriques. En effet, on ne peut pas bien cerner la décentralisation en général et la libre administration en particulier, sans l'apport des sciences administratives, même si dans une thèse de droit il faut privilégier l'aspect juridique.

Paragraphe 1 : Les contours juridiques de la libre administration

139. Dans tout ordre juridique, il existe généralement un ensemble de règles destinées à assurer la cohérence de la vie en société dont le respect est assuré par la police administrative. L'ensemble de ces règles constitue l'ordre public. Il comprend traditionnellement la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. À cette trilogie, se sont ajoutées d'autres finalités, liées aux préoccupations de chaque époque : l'esthétique publique, la moralité publique, le respect de la dignité de la personne humaine et la protection contre soi-même.²⁴⁷

On parle aussi d'ordre public national. Cet ordre « est constitué d'un minimum de règles constitutionnelles qui expriment les intérêts supérieurs de la société et de l'État. Il est impossible d'y déroger dans l'élaboration du droit des collectivités territoriales sous peine de mettre en cause le fondement même de l'ordre constitutionnel général. Cet ordre est construit autour d'un certain nombre d'énoncés majeurs (...) : l'indivisibilité de la République, la notion de peuple et de langue française, l'égalité des citoyens, le principe du contrôle de l'État sur les collectivités. »²⁴⁸ On retrouve de telles règles autant dans la constitution haïtienne que française.

L'ensemble de ces règles incarnant l'ordre public national, on peut les regrouper autour de deux principes constitutionnels fondamentaux : le respect de l'indivisibilité de la République et des prérogatives de l'État (I). Ces impératifs d'ordre public ont pour corollaire l'application uniforme des droits et libertés à valeur constitutionnelle (II). Le

²⁴⁷ FOILLARD P., *Dictionnaire de droit public*, Centre de Publications Universitaires, Laval, 2000.

²⁴⁸ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd., Paris, 2016, p. 65.

principe haïtien d'autonomie des collectivités territoriales, autant que le principe de libre administration des collectivités territoriales françaises, doivent se concilier avec ces principes constitutionnels fondamentaux.

I.- Le respect des impératifs d'ordre public

140. La définition de la notion d'ordre public a donné lieu à beaucoup de controverses doctrinales. On retrouve cette notion à la fois en droit privé et en droit public. Elle trouve aussi sa place en droit européen. La notion d'ordre public « a toujours pour mission de résoudre un conflit entre deux sortes d'intérêts »²⁴⁹ quel que soit le domaine dans lequel elle est utilisée.

Au sein d'un État, l'ordre public a pour but de résoudre un conflit « entre deux sources de règles juridiques : une source principale, d'où dérivent les règles protégeant les intérêts généraux de la communauté nationale, et une source secondaire se reliant à des intérêts différents. »²⁵⁰

Par conséquent : « L'ordre public repose sur une hiérarchie de valeurs. Il atteste que, dans un système juridique, il existe un ordre de valeur supérieur qui est placé hors des atteintes des conventions particulières, c'est l'ordre public interne, ou des atteintes des normes étrangères, c'est l'ordre public international, car son respect est nécessaire à la cohésion de la société ». ²⁵¹

L'ordre public peut être soit textuel, soit virtuel. On parle d'ordre public textuel quand la loi prend « le soin de marquer, par une disposition spéciale, la règle qu'elle édicte du sceau de l'ordre public. »²⁵² L'ordre public virtuel est implicite ; en effet : « Dans le silence des textes, les juges peuvent conférer un caractère d'ordre public à une disposition s'ils estiment que son respect est nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la société (...). Le juge n'est pas pour autant investi d'un pouvoir arbitraire. Il ne peut, en effet, se forger une conception personnelle de l'ordre public, fondée sur ses propres convictions politiques, morales, économiques. En l'absence de texte précis, il doit, pour dégager la notion d'ordre public, s'inspirer de l'ensemble des textes en vigueur au jour où il statue, de l'esprit de la loi. »²⁵³

²⁴⁹ Terré F., Simler P., Lequette Y., *Droit civil. Les obligations*, Précis Dalloz, 8^{ème} éd., Paris, 2002, p. 372.

²⁵⁰ *Idem*.

²⁵¹ *Ibid*.

²⁵² Terré F., Simler P., Lequette Y., *Droit civil. Les obligations*, Précis Dalloz, 8^{ème} éd., Paris, 2002, p. 374.

²⁵³ *Idem*, p. 375.

Traditionnellement, l'ordre public national comprend deux grands axes : le respect de l'indivisibilité de la République (A) et des prérogatives de l'État (B).

A.- L'indivisibilité de la République

141. Les origines de la République²⁵⁴ remontent au début du 5^{ème} siècle avant notre ère lorsqu'une révolution éclata à Rome. Après un siècle de domination de rois Étrusque, les Latins ont décidé de prendre en main leur destin. Ils chassent les Étrusques et proclament leur indépendance.

La révolution latine est fondée sur l'absolu rejet de la monarchie, à sa place est créée la « *Res publica* » (la chose publique) transposée en français par le terme « République ». Cette expérience républicaine dura seulement de 509 à 31 avant Jésus-Christ.

Contrairement à la monarchie où le pouvoir est exercé par un seul homme (le monarque) ; dans la République, le pouvoir est exercé de manière collégiale. La République est fondée principalement sur les valeurs du mérite et de la vertu.

À ces valeurs s'ajoute un pouvoir collégial qu'il ne faudrait pas confondre avec de la démocratie. La République romaine est une République aristocratique. Seules certaines catégories de gens pouvaient voter et les citoyens n'étaient pas tous éligibles aux fonctions de magistrats ou de consuls. Les magistrats étaient élus par des assemblées composées d'unités militaires, et les plus riches contribuables avaient plus de poids électifs que les autres.²⁵⁵

Le choix d'une République aristocratique est assumé par un des grands penseurs de la République : Platon. Selon lui, l'aristocratie est la forme parfaite de gouvernement car la politique est l'art de conduire la société humaine. Le programme de « La République » de Platon peut se résumer à l'idée selon laquelle le savoir conditionne l'action.

La République peut donc exister sans la démocratie, autant du point de vue théorique qu'au regard de l'histoire. Il suffit que les valeurs de mérite et de vertu soient concrétisées et encadrées par un pouvoir collégial. En revanche, il n'est pas certain que la démocratie puisse subsister durablement sans les valeurs de la République. Une telle démocratie

²⁵⁴ Le thème de la République a été développé dans une série d'articles que j'ai publiés en avril 2021 dans le journal haïtien en ligne : Le National. Ce paragraphe reprend quelques idées essentielles de ces articles.

²⁵⁵ Burbank J. et Cooper F., *Empires. De la Chine ancienne à nos jours*, Payot, Paris, 2011, p. 45-49.

finira par dégénérer en populisme qui débouchera inmanquablement vers l'anarchie ou la tyrannie.

Une République démocratique est fondée principalement sur trois valeurs : la liberté, l'égalité et la fraternité. S'y ajoutent les valeurs communes à toute République : le mérite et la vertu.

Entre les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité il n'y a ni hiérarchie, ni chronologie, mais simultanéité et complémentarité. La liberté sans l'égalité est éphémère comme l'égalité sans la liberté est tyrannique. Quant à la fraternité, elle est une illusion sans la liberté et l'égalité. Par ailleurs, il ne s'agit pas de commencer par l'une avant de tendre à la réalisation de l'autre, elles sont les trois roues d'un tricycle.

Une République démocratique ne peut pas bien fonctionner sans des institutions fortes, mues par les valeurs de mérite et de vertu, fondées sur la liberté, l'égalité et la fraternité. L'ensemble de ces institutions sont liées directement ou indirectement à trois pouvoirs distincts : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Toutefois, la République est indivisible.

142. L'indivisibilité de la République est liée à l'unité : c'est parce que la République est une qu'elle est indivisible. Dès les premières lignes du premier article de la constitution française, l'indivisibilité de la République est affirmée sans ambiguïté. La constitution haïtienne en son article premier reprend les mêmes termes à quelques différences près : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale... »²⁵⁶; « Haïti est une République, indivisible, souveraine, indépendante, libre, démocratique et solidaire. »²⁵⁷

Dans la constitution haïtienne, le terme « République laïque » est soigneusement évité car la laïcité à la française passe mal en Haïti où la religion occupe ouvertement l'espace public ; en revanche, on y met beaucoup l'accent sur la souveraineté, l'indépendance et la liberté. Car, ayant réalisé la seule révolution d'esclaves de l'histoire de l'humanité, à tort ou à raison les Haïtiens historiquement se sont sentis menacés dans leur existence de peuple libre, indépendant et souverain.

²⁵⁶ Const. FR, art. 1^{er}.

²⁵⁷ Const. HT, art. 1^{er}.

Comme la France, Haïti se veut une République indivisible et démocratique.²⁵⁸ Toutefois, si la République française est « sociale », la République haïtienne est « solidaire ». La solidarité parle beaucoup plus aux Haïtiens, cela réfère au terme *konbit*²⁵⁹ alors que « sociale », transposé en créole haïtien, risque de créer la confusion avec socialiste, terme trop clivant. En réalité, « sociale » ou « solidaire » reprend l'idée de la fraternité contenue dans la devise respectivement de la France et d'Haïti : « Liberté, égalité, fraternité. »²⁶⁰

Le principe de l'indivisibilité de la République est renforcé dans la constitution haïtienne par celui de l'inaliénabilité du territoire de la République : « Le territoire de la République d'Haïti est inviolable et ne peut être aliéné ni en tout, ni en partie par aucun traité ou convention. »²⁶¹ Il s'agit, par cette disposition, de contrecarrer toute velléité de puissances étrangères (en l'occurrence les USA) d'annexer une des îles d'Haïti.²⁶² C'est une constante dans toutes les constitutions haïtiennes qui vise à lier les gouvernements haïtiens successifs afin qu'ils ne succombent pas aux éventuelles pressions externes visant la cession d'une partie du territoire d'Haïti. La France, ancienne puissance coloniale, ayant des territoires d'outre-mer dans différents continents a dû en revanche reconnaître le principe d'autodétermination des habitants de ces territoires.

Le principe d'unité et de l'indivisibilité de la République a les mêmes conséquences en Haïti qu'en France. Ce principe interdit au législateur les références qui pourraient laisser croire que la République n'est pas constituée de tout le peuple et de toutes les parties géographiques du territoire ou qui risqueraient de mettre en doute l'unité de la population. C'est ce qu'explique en substance le Conseil constitutionnel français par exemple dans la décision du 9 mai 1991 : « Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du « peuple corse, composante du peuple français » est contraire à la constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ». ²⁶³ ; ou encore,

²⁵⁸ Ce n'est pas parce qu'une constitution proclame qu'un pays est démocratique qu'il le devienne comme par magie. C'est un long processus qui n'est jamais achevé, un idéal toujours à poursuivre. Dans ce long processus, Haïti a un très long chemin à parcourir pour se rapprocher de l'idéal démocratique.

²⁵⁹ En créole haïtien, le *konbit* signifie un travail solidaire entre paysans qui s'aident mutuellement à cultiver la terre dans le cadre d'un repas festif et au rythme du tambour.

²⁶⁰ Art. 2 Const. FR // art. 4 Const. HT.

²⁶¹ Const. HT, art. 8.

²⁶² Voir annexe 1 : les îles d'Haïti.

²⁶³ Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 § 13, *loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

dans la décision du 7 décembre 2000 : « Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces dispositions que les départements d'outre-mer et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon sont des collectivités territoriales qui font partie intégrante de la République ; que, dès lors, la référence faite par le législateur au « pacte qui unit l'outre-mer à la République » est contraire à la constitution ; qu'il y a lieu par suite de déclarer contraire à la constitution le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi déferée ». ²⁶⁴

L'organisation décentralisée de la République ne remet pas en cause son unité et son indivisibilité. En effet, les collectivités territoriales ne disposent ni d'un pouvoir d'auto-organisation ni d'un pouvoir normatif autonome. C'est pourquoi, dans la collectivité territoriale de Corse, par exemple, le représentant de l'État « Conserve la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle administratif ... ni l'Assemblée de Corse ni le Conseil exécutif, ne se voient attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi ». Ainsi, « Cette organisation spécifique à caractère administratif de la collectivité territoriale de Corse ne méconnaît pas l'article 72 de la constitution ». ²⁶⁵

En revanche, « en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déferée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la constitution... il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la constitution le IV du nouvel article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible... par voie de conséquence, doivent être également déclarés contraires à la constitution les mots « et du IV » figurant à l'article 2 de la loi déferée ». ²⁶⁶

Certes, « on peut gouverner de loin, on administre bien que de près » ²⁶⁷ ; néanmoins, il convient de ne pas sacrifier le caractère unitaire de la République au profit d'une gestion décentralisée dans laquelle le pouvoir étatique perdrait l'essentiel de ses compétences.

B.- Les prérogatives de l'État

143. Dans la conception républicaine, l'État est la chose publique, la *res publica*. Il n'y a donc pas de différence entre l'État et la République. ²⁶⁸ Pour se maintenir, la République a

²⁶⁴ Cons. const., Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *loi d'orientation pour l'outre-mer*.

²⁶⁵ Cons. const., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 § 20, *loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

²⁶⁶ Cons. const., Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*.

²⁶⁷ D. n°3855, 25 mars 1852, *décentralisation administrative*.

²⁶⁸ Il y a d'autres conceptions de l'État. Voir supra n° 62.

besoin d'être régie par une autorité intelligente : le Gouvernement. Les dirigeants ne sont pas propriétaires de la chose publique (l'État) ils en sont les serviteurs (les ministres).

L'État a donc deux sens. Dans un sens large, il réfère à l'ensemble de la nation (territoire, population, Gouvernement souverain) représenté par les pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire. Dans un sens strict, il réfère au Gouvernement central. En droit de la décentralisation, le terme État se réfère seulement au Gouvernement central et exclu les collectivités territoriales. C'est en ce sens qu'on peut parler de prérogatives de l'État distinctes de celles des collectivités territoriales.

144. Concrètement, l'organisation décentralisée de la République doit être mise en œuvre dans le respect des prérogatives de l'État. En effet, il résulte des dispositions de l'article 72 de la constitution française que « si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat (...) ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ».²⁶⁹

De même, le législateur doit prévoir « des dispositions propres à assurer le respect du dernier alinéa de l'article 72 de la constitution en vertu duquel le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », en veillant à ce que les délibérations des assemblées des collectivités territoriales soient « transmises au représentant de l'Etat dans le département ou la région, lequel pourra les porter devant le Conseil d'Etat ».²⁷⁰

Dans la constitution haïtienne, le respect des prérogatives de l'État découle des premiers articles qui affirment l'unité et l'indivisibilité de la République et de l'article 58 qui délègue l'exercice de la souveraineté nationale aux trois pouvoirs : l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

²⁶⁹ Cons. const., Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 § 4, *loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

²⁷⁰ Cons. const., Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 § 34, *loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*.

Au nom du respect des prérogatives de l'État, le Conseil constitutionnel français reconnaît un pouvoir d'arbitrage au profit des autorités de l'État afin de surmonter d'éventuelles oppositions entre collectivités territoriales ou entre les différents organes d'une collectivité.

C'est ainsi le cas, en matière de logement par exemple. Considérant, déclare le Conseil constitutionnel, « qu'il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national ; qu'à cet effet, il lui est loisible de prévoir l'établissement, pour chaque département, d'un plan départemental et, en outre, pour la région Ile-de-France, d'un plan régional, dont l'élaboration et la mise en œuvre incombent, dans le premier cas, à l'État et au département, et, dans le second cas, au représentant de l'État dans la région, au président du Conseil régional et aux présidents des conseils généraux ; qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle, ni à ce que les communes soient simplement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan ni à ce que la loi donne compétence aux ministres intéressés pour arrêter le plan départemental ou régional à défaut d'accord entre le représentant de l'État dans le département ou la région et les collectivités territoriales concernées ; qu'en égard tant à l'objet qu'aux effets d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, le législateur, en n'exigeant pas qu'en cas de désaccord à l'échelon local le plan soit arrêté à l'échelon central par décret en Conseil d'État, n'a pas méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ». ²⁷¹

Le Conseil constitutionnel français reconnaît aussi un pouvoir de substitution au profit des représentants de l'État sur les différentes catégories de collectivités territoriales. Après avoir reconnu « qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », le Conseil constitutionnel rappelle qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; donc, conclut-il, il appartient « au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le

²⁷¹ Cons. const., Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 § 13, *loi visant la mise en œuvre du droit au logement*.

contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ».²⁷²

Cependant, « les conditions posées pour l'exercice par le délégué du Gouvernement de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ».²⁷³

II.- l'application uniforme des droits

145. Certains droits sont qualifiés de « libertés publiques ». Cette expression a été introduite en droit français par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi doit protéger la liberté publique et individuelle contre l'oppression de ceux qui la gouvernent »²⁷⁴; puis par les textes constitutionnels français du XIX^e siècle.²⁷⁵ Dans cette acception, « les libertés publiques renvoient à des facultés de faire (libertés) reconnues et garanties par le droit positif. Elles sont dites publiques d'une part, car elles sont consacrées par la puissance publique et ; d'autre part, car elles contribuent à la définition du bon gouvernement de la société moderne : leur finalité n'est pas uniquement individuelle, mais aussi sociale. »²⁷⁶ C'est le cas par exemple de la liberté d'expression dont l'exercice est une garantie essentielle des autres droits et libertés.²⁷⁷

Le droit international des droits de l'homme – à travers respectivement le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques et le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels – distingue deux catégories de droits : les droits civils et politiques (droits libertés) et les droits économiques et sociaux (droits créances). Les droits civils et politiques correspondent aux « libertés publiques » à l'inverse des droits économiques et sociaux. Cette distinction est quelque peu artificielle car « tous les droits, quels qu'ils soient, imposent aux États une triple obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits. »²⁷⁸

²⁷² Cons. const., Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 § 18, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*.

²⁷³ *Idem*.

²⁷⁴ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1793, art. 9.

²⁷⁵ Hennette-Vauchez S. et Roman D., *Droit de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 1^{ère} éd., Paris, 2013, p. 11.

²⁷⁶ *Idem*.

²⁷⁷ Cons. const., Décision n° 84-181 DC du 11 oct. 1984, *Entreprises de presse*.

²⁷⁸ Hennette-Vauchez S. et Roman D., *Droit de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 1^{ère} éd., Paris, 2013, p. 16.

Cependant, l'application uniforme des droits et libertés sur tout le territoire de la République varie en intensité selon qu'il s'agisse des droits libertés (A) ou des droits créances (B). Quand une liberté publique est en jeu, le juge exerce un contrôle plus strict de la légalité des actes des collectivités territoriales.

A.- Les droits libertés

146. La constitution haïtienne consacre le principe d'égalité des Haïtiens en droit.²⁷⁹ Le principe haïtien d'autonomie des collectivités territoriales ne peut pas remettre en question, sur une partie du territoire, les libertés publiques consacrées par la constitution. De même, le principe français de la libre administration des collectivités territoriales ne peut pas remettre en cause l'article premier de la Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen consacrant la liberté et l'égalité des citoyens en droit²⁸⁰; déclaration qui fait partie du bloc de constitutionnalité.

C'est pourquoi, « si le principe de libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »²⁸¹

De même, les exigences constitutionnelles ont vocation à s'appliquer sur la totalité du territoire de la République. Le pouvoir réglementaire résiduel laissé aux collectivités territoriales ne saurait y contrevenir. En effet, l'article 72 alinéa 3 de la Constitution française dispose : « Les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi » ; ces dispositions « permettent au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi ». Cependant, rappelle le Conseil constitutionnel, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions de collectivités

²⁷⁹ Const. HT, art. 18.

²⁸⁰ Voir aussi art. 1^{er} Const. FR.

²⁸¹ Cons. const., Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 § 18, *loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*.

territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ». ²⁸²

Par ailleurs, « Les collectivités peuvent être invitées à adopter certaines modalités d'exécution de la loi. En principe, ce pouvoir est soumis au règlement national : cela se traduit dans le domaine de la police administrative en particulier, puisque le maire d'une commune peut toujours aggraver une mesure prise par une autorité supérieure, comme le Premier ministre, mais non l'assouplir ». ²⁸³ Considérant, déclare le Conseil d'État, « Qu'il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire ; qu'il est loisible au Premier ministre, dans l'exercice de cette compétence, de fixer sur le territoire national des limites de vitesse de circulation différentes applicables à des types de voies distincts ; que les règles ainsi fixées par le Premier ministre n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les autorités de police dont relèvent les voies concernées du pouvoir de fixer des limites plus strictes en fonction de circonstances locales particulières ». ²⁸⁴

B.- Les droits créances

147. Les autres catégories de droits (les droits créances) ne sont pas aussi bien protégées que les libertés publiques. En effet, « lorsque ne sont plus en cause les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle plus souple, tolérant l'existence de légères disparités territoriales » ²⁸⁵

C'est le cas par exemple dans le domaine social. Ainsi, « le conseil constitutionnel a estimé que le législateur pouvait confier au pouvoir réglementaire local le soin de préciser le montant d'une allocation d'aide sociale. Si le juge constitutionnel prend le soin de vérifier que le législateur et le pouvoir réglementaire national fixent les conditions d'octroi de cette prestation afin d'éviter toute « rupture caractérisée de l'égalité » entre les bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national, il n'exclut cependant pas de laisser aux collectivités territoriales, et plus précisément aux conseils généraux (devenus les conseils départementaux), un certain pouvoir d'appréciation. » ²⁸⁶ C'est le cas par exemple dans la décision du 21 janvier 1997. Après avoir rappelé : les principes d'unité

²⁸² Cons. const., Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *loi relative à la Corse*.

²⁸³ *Idem*, p. 733.

²⁸⁴ CE, 14 oct. 2015, *Association Automobile club des avocats*, n° 375027.

²⁸⁵ Donier V., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2019, p. 29.

²⁸⁶ *Idem*.

de la République et d'égalité devant la loi²⁸⁷ et le principe de libre administration des collectivités territoriales²⁸⁸, le Conseil constitutionnel déclare que « pour assurer le respect de ces principes, il incombe au législateur de prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de la prestation spécifique dépendance, allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale ». Selon le Conseil, le législateur a pris ces dispositions appropriées dans le cas d'espèce. En outre, il note que « l'attribution au département du service et de la gestion de la prestation spécifique dépendance... répond directement au but d'intérêt général visé ». ²⁸⁹

Paragraphe 2 : Les frontières de la libre administration au regard des théories des organisations

148. La libre administration, comme on vient de le démontrer, n'est pas une liberté illimitée donnée aux collectivités territoriales par la constitution. Elle s'exerce dans le cadre du respect des impératifs d'ordre public et de l'application uniforme des droits.

Il s'agira de voir, dans ce paragraphe, le fondement théorique de ce mode d'organisation de l'État (la décentralisation) qui sous-tend la libre administration des collectivités territoriales. La libre administration sera donc abordée du point de vue de la théorie des organisations. Cette discipline « s'intéresse aux processus communs inhérents à toute action organisée ». ²⁹⁰

La théorie des organisations s'est développée au XIX^e s. dans le contexte de la révolution industrielle. La priorité des premiers théoriciens concernait la rationalisation du travail dans les usines. Ensuite, la théorie des organisations s'est intéressée au monde de l'entreprise en général. Ces théories peuvent s'appliquer, à certains égards, à tout type d'organisation à condition de tenir compte de leur spécificité, de ne pas plaquer sans discernement les conclusions tirées pour des entreprises à des organisations sans but lucratif voir étatiques ou même ecclésiastiques. Différentes approches de l'organisation se sont succédées.

²⁸⁷ Const. FR, art premier.

²⁸⁸ Const. FR, art. 34 et 72.

²⁸⁹ Cons. const., Décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 § 10-11.16, *loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance*.

²⁹⁰ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p.18.

Les approches classiques de l'organisation traitent des thèmes centraux suivants : l'organisation scientifique du travail (OST) de Taylor, l'organisation administrative du travail (OAT) ou management de Fayol et la bureaucratie en tant que source de l'autorité de Weber. Ces approches se caractérisent « par la volonté de rationaliser l'organisation. Elles se concentrent sur la meilleure façon d'organiser la production pour l'OST, de gérer pour l'OAT, ou encore préconisent l'adoption d'un modèle d'organisation bureautique. »²⁹¹ Les collectivités territoriales ne sont pas des entreprises qu'il faudrait rationaliser pour faire des profits. Elles ont avant tout une mission de service public. Par conséquent, les approches classiques ne permettent pas d'éclairer la libre administration ou l'autonomie administrative des collectivités territoriales.

Contrairement aux approches classiques, les approches psycho-sociologiques ou école des relations humaines mettent l'accent sur « la dimension humaine de l'organisation dans toute sa complexité. Abandonnant l'idée d'une motivation purement financière de l'homme, cette école cherche à comprendre les ressorts de la motivation au travail. »²⁹² Quatre thèmes centraux font l'objet de cette approche : les relations humaines représentées par Mayo, groupes et leadership représentés par Lewin, Motivation et management avec des auteurs comme Maslow et Herzberg, apprentissage organisationnel développés par Mc Gregor et Argyris. Les approches psycho-sociologiques visent l'optimisation du rendement des salariés au travail, en cela elles rejoignent les approches classiques. Ce qui diffère entre les deux approches ce sont les moyens d'atteindre cet objectif. Voilà pourquoi, les approches psycho-sociologiques ne peuvent non plus expliquer la libre administration des collectivités territoriales.

Les approches cognitives ou école de la décision s'intéressent au mécanisme de décision. Cette école, « tout en mettant à jour les limites à la rationalité dans le processus de décision recherche les conditions pour améliorer la qualité de la prise de décision. »²⁹³ Elle ne permet pas d'expliquer l'organisation décentralisée de la République et encore moins son principal fondement : la libre administration ou autonomie administrative des collectivités territoriales.

Dans la galaxie des théories des organisations, il y a aussi des approches économiques, sociologiques et anthropologiques. Ce sont des approches à prendre en compte quand il

²⁹¹ *Idem*, p. 24.

²⁹² *Ibid*, p. 53.

²⁹³ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p. 125.

s'agira d'analyser les obstacles à la décentralisation en Haïti²⁹⁴. Néanmoins, pour découvrir les fondements théoriques sous-jacents de la libre administration ou autonomie administrative des collectivités territoriales, il faudrait voir la décentralisation à la fois comme système d'organisation (I) et comme structure d'organisation (II).

I.- La libre administration comme système d'organisation

149. L'approche systémique des organisations (A) « Demeure très descriptive, car elle n'a pas vraiment de valeur explicative et peine à identifier l'origine des problèmes d'une organisation. »²⁹⁵ En revanche, l'école socio-technique (B) propose une « approche qui combine les apports de la systémique, ainsi que l'école des relations humaines. L'organisation est appréhendée comme un système socio-technique ouvert. »²⁹⁶

Cependant, l'organisation est présentée comme un système autant dans l'approche socio-technique que dans l'approche systémique.

A.- L'approche systémique des organisations

150. Un système peut être définie comme « Un ensemble d'éléments en interaction orienté vers la réalisation d'un ou plusieurs objectifs. »²⁹⁷ Il change d'état en fonction de la variation des éléments qui en font partie. La frontière du système sépare les éléments qui en font partie des autres éléments ; ces derniers représentent l'environnement du système. La frontière peut être matérielle (les murs de l'usine), ou immatérielle (système juridique).

Les éléments constitutifs de la libre administration constituent les éléments faisant partie du système d'organisation décentralisée de la République ;²⁹⁸ ses contours juridiques en représentent la frontière²⁹⁹. L'environnement du système est constitué d'institutions publiques et privées.³⁰⁰

²⁹⁴ Voir infra no 338.

²⁹⁵ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p. 88.

²⁹⁶ *Idem*, p. 89.

²⁹⁷ *Ibid*, p. 85.

²⁹⁸ Voir supra n° 121

²⁹⁹ Voir supra n° 139 et 140.

³⁰⁰ Voir graphique : annexe 2.

Le système est par nature ouvert car il entretient des relations avec son environnement. En effet, « L'organisation ne se réduit pas à la somme de ses composantes...elle doit être analysée dans sa globalité afin de tenir compte des interactions entre ses composantes. »³⁰¹ L'organisation agit sur l'environnement autant que l'environnement agit sur elle. C'est pourquoi, on ne peut pas faire une étude approfondie de la décentralisation en se limitant seulement à décrire les collectivités territoriales, il faut les replacer dans l'organisation générale de l'État.³⁰²

Les systèmes ouverts, comme les collectivités territoriales, sont mus par le principe d'équifinalité ; c'est-à-dire, « Le même état final peut être atteint à partir de conditions initiales différentes et par des chemins différents. »³⁰³

B.- L'approche socio-technique des organisations

151. On peut ramener les thèses de l'école socio-technique aux points suivants : « D'abord celui de la définition de l'organisation comme une interaction entre deux systèmes – social et technique –, cette interaction formant elle-même un système. Ensuite, celui de la capacité d'autorégulation, pour les petits groupes comme pour les ensembles plus vastes. Enfin, celui d'une possibilité d'optimisation des rapports entre technique et organisation, à partir de la connaissance de la technique surtout. »³⁰⁴ Dans la théorie de l'école socio-technique l'organisation est pensée comme imbriquée à son environnement : elle est un système socio-technique ouvert autorégulateur.

Dans le cadre de cette étude, la technique dont il s'agit est bien la science juridique. Par exemple, en matière de décentralisation, la technique juridique utilisée pour sa mise en œuvre consiste en la proclamation du principe de la libre administration. Ce principe n'a pas toujours été en adéquation avec le fonctionnement réel des collectivités territoriales. Pendant longtemps, la libre administration n'a été utilisée que comme règle de répartition des compétences entre la loi et le règlement. Ce n'est qu'en 1979 que le Conseil constitutionnel français y a vu une règle de fond s'imposant à la loi. La jurisprudence du Conseil constitutionnel portera le législateur à intégrer des réformes constitutionnelles et législatives. Voilà un exemple d'interaction entre le social (la vie des collectivités territoriales) et la technique (la jurisprudence du Conseil constitutionnel) qui va

³⁰¹ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p. 83.

³⁰² Voir infra N° 249.

³⁰³ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p. 85.

³⁰⁴ Bernoux P., *La sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Seuil, 3^{ème} éd., Paris, 2005, P. 124.

provoquer une autorégulation sans laquelle le principe de la libre administration n'aurait pas connu un développement si important.

C'est pourquoi, « L'école socio-technique propose une alternative au modèle d'organisation formelle. Cette alternative est fondée sur une analyse minutieuse de l'organisation existante et de ses contraintes. Une analyse socio-technique commence par l'étude des systèmes et sous-systèmes de production, de leur fonctionnement à travers l'interdépendance des tâches et des écarts entre fonctionnement théorique et fonctionnement réel. »³⁰⁵ Il va falloir faire une telle démarche dans la seconde partie de cette étude pour comprendre pourquoi la décentralisation n'est pas effective en Haïti malgré le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales.³⁰⁶

Ainsi, une optimisation conjointe du système technique et du système social, tout en faisant confiance à l'autorégulation, devrait parvenir à réduire ces écarts qu'on peut appeler « dysfonctionnements ». C'est sans doute cette optimisation qui est faite en droit français et qui n'est pas faite en droit haïtien qui explique pourquoi le principe de la libre administration est une réalité en France alors que celui de l'autonomie des collectivités territoriales n'est que théorique en Haïti. Réduire ces écarts est nécessaire pour une décentralisation effective en Haïti.³⁰⁷

II.- La libre administration comme structure d'organisation

152. Une organisation n'est pas seulement un système, elle est aussi une structure. L'approche systémique met en évidence les relations internes et externes de l'organisation. L'approche structurelle décrit sa structure ; structure qui est sujette à la contingence (A). Mintzberg a montré que la structure n'est jamais à l'état pure, il y a différentes configurations possibles (B). On peut voir la libre administration des collectivités territoriales à la fois comme système d'organisation et comme structure d'organisation au cœur de l'organisation décentralisée de la République.

A.- Caractérisation des structures organisationnelles à l'épreuve de la contingence

153. Il faut d'abord faire remarquer que « La structure organisationnelle est le résultat d'un certain nombre de choix fondamentaux en matière de spécialisation, de coordination et

³⁰⁵ *Idem*, p. 127.

³⁰⁶ Sur l'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes, voir supra n° 129.

³⁰⁷ Voir infra n° 248.

de formalisation. »³⁰⁸ Ces choix renvoient à « La recherche d'un équilibre entre la différenciation et l'intégration de l'entreprise ». ³⁰⁹

Alors que « La différenciation correspond à l'état de segmentation de l'entreprise en sous-unités, dont chacune tend à développer des caractéristiques propres ; l'intégration est le processus qui instaure une convergence des activités des sous-unités de l'entreprise. »³¹⁰ Quant à la spécialisation, elle consiste en la répartition des tâches à accomplir, de la division du travail ; ce qui conduit à la différenciation, c'est-à-dire l'adoption de structures-types différents.

Transposé sur le plan de l'organisation décentralisée de l'État, on constate qu'il y a une différenciation et une spécialisation des collectivités territoriales. Au niveau territorial, elles se situent à des échelons différents (différenciation) et elles détiennent des compétences différentes (spécialisation). Leur libre administration est sujette à contrôle juridictionnelle (intégration) afin d'assurer l'harmonisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes.

La coordination réfère à des mécanismes formels permettant l'intégration de l'entreprise, la cohérence de l'ensemble de ses éléments. La formalisation concerne la standardisation des processus de travail ; il peut s'agir de la formalisation des postes (spécification précise d'un poste de travail), formalisation des flux de travail (travail à effectuer et la façon de le faire) et la formalisation par le règlement (créer des règles valables pour toutes les actions). En matière de décentralisation, la coordination et la formalisation se font par le biais de la constitution, de la loi et des règlements. La libre administration ou l'autonomie administrative ne peut pas remettre en question l'unité et l'indivisibilité de la République ou l'application uniforme des libertés sur toute l'étendue du territoire.

L'école de la contingence rappelle que « des modes d'organisations différentes et efficaces peuvent coexister. L'adoption d'un type de structure est contingente, c'est-à-dire relative à un ensemble de variables. Les changements dans ces variables provoquent donc des évolutions dans la structure des organisations. La performance d'une organisation est alors fonction de l'adéquation entre sa structure et les éléments de son contexte. »³¹¹ Deux types de facteur de contingence influencent le mode d'organisation :

³⁰⁸ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p. 95.

³⁰⁹ *Idem*, p. 96.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino, Paris, 4^{ème} éd., 2018, p. 102.

des variables internes comme la taille, la technologie, la stratégie ; et des variables externes comme la nature de l'environnement.

La loi française du 21 février 2022 sur la différenciation territoriale vise sans doute à prendre en compte l'élément de contingence dans l'organisation des collectivités territoriales.³¹²

B.- Les configurations structurelles de Mintzberg

154. Une organisation comprend généralement six parties : le centre opérationnel, le sommet stratégique, une ligne hiérarchique, une technostructure, un personnel de support logistique et une idéologie ou culture d'entreprise.³¹³

Le centre opérationnel est constitué par ceux qui effectuent le travail de base de produire les biens ou de délivrer les services mais c'est à partir du sommet stratégique qu'on peut avoir une vue d'ensemble du système. Il existe une ligne hiérarchique, c'est-à-dire une hiérarchie d'autorité entre le centre opérationnel et le sommet stratégique (des managers supervisent les opérateurs, d'autres managers supervisent les managers).³¹⁴

Les analystes qui planifient et qui contrôlent le travail des autres, tout en se situant en dehors de la ligne de hiérarchie d'autorité, forment la technostructure. Le personnel de support logistique fournit différents services internes par exemple une cafétéria ou un service postal. L'organisation se distingue des autres organisations par une idéologie ou culture d'entreprise constituée de traditions et de croyances.³¹⁵

La représentation graphique de l'organisation par Mintzberg est un bon outil d'analyse pour toute organisation.³¹⁶ On peut aussi l'utiliser pour analyser le fonctionnement d'une collectivité territoriale. Dans une collectivité territoriale, on retrouve un centre opérationnel (les agents de la collectivité), un sommet stratégique (le Conseil et l'exécutif de la collectivité). Mais, pour bien fonctionner, la collectivité a aussi besoin d'une technostructure, d'un personnel de support logistique et d'une idéologie. La libre

³¹² Voir infra n° 167.

³¹³ Mintzberg H., *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2^{ème} éd., Paris, 2019, p. 184-185.

³¹⁴ *Idem*.

³¹⁵ Mintzberg H., *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2^{ème} éd., Paris, 2019, p. 185.

³¹⁶ Voir annexe 3.

administration ou l'autonomie administrative ne joue pas dans le fonctionnement interne des collectivités territoriales.³¹⁷ On est en présence d'un fonctionnement hiérarchique.

Les parties composantes des organisations, les mécanismes de coordination de leur travail et les éléments de leurs structures, leurs systèmes de pouvoir et leurs contextes constituent leurs attributs. Ces attributs peuvent se combiner de différentes façons entre eux pour donner naissance à des configurations.³¹⁸ La clé du succès d'une organisation ne réside pas nécessairement dans l'utilisation d'un attribut organisationnel unique mais dans la façon dont les différents paramètres se combinent, il n'y a pas qu'une seule bonne façon de faire et la mise en commun de différents paramètres peut même se révéler plus efficace. Il s'agit avant toute chose de faire preuve d'équilibre et de bon sens.

Au regard des différentes configurations structurelles possibles, on relève sept types d'organisation : entrepreneuriale, mécaniste, divisionnalisée, professionnelle, innovatrice, missionnaire, politisée.

L'organisation entrepreneuriale prend la forme d'une configuration centralisée dans laquelle le sommet stratégique « conserve le contrôle sur la prise de décision et il réalise la coordination par la supervision directe. »³¹⁹ Quand une organisation prend « la forme de configurations mécanistes, avec une hiérarchie très élaborée et une structure de spécialistes de support logistique concentrée sur le contrôle et protégeant le centre opérationnel »³²⁰, elle est dite « mécaniste ». L'organisation divisionnalisée se divise en plusieurs unités distinctes. Le contrôle des performances de ces unités se fait principalement au moyen de la standardisation des résultats³²¹ alors qu'une organisation professionnelle « réalise sa coordination en grande partie à travers la standardisation du savoir et des qualifications »³²² ; dans ce type d'organisation il y a « une complète décentralisation verticale et horizontale du pouvoir au centre opérationnel ». ³²³ L'organisation innovatrice unit « les fonctions de support logistique et la ligne hiérarchique, et dans quelques cas, également le centre opérationnel, dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires d'experts qui réalisent la coordination à l'intérieur et entre

³¹⁷ Voir supra n° 136 § 3.

³¹⁸ Mintzberg H., *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2^{ème} éd., Paris, 2019, p. 177.

³¹⁹ *Idem*, p. 205.

³²⁰ *Ibid*, p. 206.

³²¹ Mintzberg H., *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2^{ème} éd., Paris, 2019, p. 207.

³²² *Idem*, p. 208.

³²³ *Ibid*.

elles au moyen de l'ajustement mutuel. »³²⁴ Dans l'organisation politisée, il n'existe aucune partie de l'organisation ou aucun mécanisme de coordination dominant. Dans une telle organisation, on n'y trouve aucune forme stable de centralisation ou de décentralisation.³²⁵

Aucune des configurations précédentes ne rendent justice à l'organisation décentralisée de la République. Celle qui se rapproche le plus de la décentralisation est l'organisation « missionnaire ». En effet, « Lorsque la standardisation des normes devient le mécanisme de coordination majeur, l'organisation prend alors la forme d'une configuration missionnaire, réalisant le stade le plus pur de la décentralisation, puisque chacun de ses membres est considéré comme pouvant décider ou agir en toute confiance pour le bien de l'organisation dans sa globalité. »³²⁶

La libre administration ou autonomie administrative est un principe qui fonde la standardisation des normes. Découlent de ce principe à la fois des normes de compétences pour le législateur et des normes de fond. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent décider et agir en toute confiance dans l'intérêt général. Elles sont « missionnaires », une mission de service public.

Cependant, la décentralisation administrative ne correspond pas exactement au modèle théorique missionnaire, ce qui n'est pas surprenant car : « Il n'existe pas une seule organisation qui soit exactement semblable à un de ces types parfaits. Mais il y en a qui sont remarquablement proches d'une de ces configurations, alors que d'autres organisations reflètent une combinaison de plusieurs configurations, quelques fois dans des périodes transitoires d'une à l'autre. »³²⁷

Conclusion de la section 2

155. Le caractère unitaire de la République, le respect des prérogatives de l'État et l'application uniforme des libertés publiques marquent donc les limites que ne peut franchir la libre administration ou l'autonomie administrative des collectivités territoriales ; car, ce principe ne signifie ni libre réglementation, ni libre gouvernement :

³²⁴ MINTZBERG H., *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2^{ème} éd., Paris, 2019, p. 209.

³²⁵ *Idem*, p. 210.

³²⁶ *Ibid* p. 219.

³²⁷ MINTZBERG H., *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2^{ème} éd., Paris, 2019, p. 211.

la nature administrative des collectivités territoriales s'y oppose. La libre administration se situe au cœur de l'organisation décentralisée de la République. La décentralisation est à la fois un système d'organisation et une structure d'organisation.

Une organisation est un système socio-technique ouvert. Une analyse socio-technique vise à réduire les écarts entre fonctionnement théorique et fonctionnement réel. Il s'agira de faire une optimisation conjointe du système technique et du système social pour réduire les dysfonctionnements. Pour ce qui concerne cette étude, cette optimisation concerne principalement la réduction de l'écart entre l'autonomie des collectivités territoriales proclamée par la constitution haïtienne et la réalité du fonctionnement de ces collectivités.

Parmi les différentes structures d'organisation, l'organisation dite missionnaire, selon l'expression de Mintzberg, est celle qui correspond le mieux à la décentralisation administrative, la standardisation des normes étant le mécanisme de coordination majeur, sous l'égide du principe de libre administration.

Conclusion du chapitre 1

156. Le principe français de la libre administration des collectivités territoriales et le principe haïtien de l'autonomie des collectivités territoriales sont globalement équivalents. Ce sont à la fois des principes de compétence et des principes de fond.

D'abord, des principes de compétence pour le législateur qui assure la protection de la liberté administrative des collectivités territoriales par la loi. Le législateur est donc compétent pour fixer les principes fondamentaux et les conditions d'exercice de la libre administration et de l'autonomie des collectivités territoriales. Cependant, la compétence du législateur n'exclut pas celle du pouvoir réglementaire national pour mettre en œuvre les dispositions arrêtées par la loi.

Ensuite, des principes de fond protègent la liberté administrative des collectivités contre la loi. Étant des principes à valeur constitutionnelle, la libre administration et l'autonomie des collectivités territoriales sont aussi des principes de référence pour le contrôle des lois. En droit français, deux procédures sont ouvertes aux collectivités pour protéger leur libre administration contre les atteintes de l'État : la question prioritaire de constitutionnalité et le référé-liberté. Dans la seconde partie de cette étude (chapitre 2) on verra ce qu'il en est en droit haïtien.

Les collectivités territoriales exercent leur libre administration et leur autonomie dans le respect de l'unité de la République et des prérogatives de l'État dont l'application uniforme des droits et libertés publiques en est la conséquence logique.

Ces collectivités rentrent dans le cadre de l'organisation décentralisée de la République. Cette décentralisation est fondée sur la standardisation des normes comme mécanisme de coordination majeur ; ainsi, elle se rapproche du modèle d'organisation administrative dite missionnaire.

La décentralisation est donc organisée autour d'un principe central : la libre administration des collectivités territoriales. D'autres principes découlent de cette dernière ; on peut les qualifier de principes dérivés de la décentralisation. Il s'agit en l'occurrence des principes fondamentaux de la détermination, par le législateur, des compétences et des ressources aux collectivités territoriales.

Chapitre 2

Les principes dérivés de la décentralisation

« Un pouvoir central, lorsqu'il veut, par ses seuls soins, créer et faire fonctionner tant de ressorts divers, il se contente d'un résultat fort incomplet, ou s'épuise en inutiles efforts. »³²⁸

157. La France est une République indivisible.³²⁹ Haïti est une République indivisible.³³⁰ L'organisation de la République française est décentralisée.³³¹ Le chapitre premier du titre V de la Constitution haïtienne – des collectivités territoriales et de la décentralisation – pose les bases de l'organisation décentralisée de la République d'Haïti.

La France et Haïti sont donc des États unitaires décentralisés. Dans ce modèle étatique, l'État dispose seul « de la compétence de sa compétence, les collectivités infra-étatiques ne disposant que des compétences qui leur sont attribuées unilatéralement par l'État ... à la différence des États régionaux ou fédéraux, les compétences locales dans un État décentralisé ne sont pas des compétences propres garanties par la Constitution qui doivent être préservées des interventions étatiques. »³³²

Au sein d'un État unitaire, la décentralisation se caractérise « par l'existence de personnes morales de droit public distinctes de l'État, dont l'autorité découle en principe du suffrage universel, qui disposent de compétences que celui-ci leur a transférées en matière d'administration territoriale selon des orientations et pour l'exécution des politiques qu'il a définies (...). Les compétences décentralisées sont, de manière générale, des compétences d'attribution en ce que seule l'autorité étatique, par la voie du législateur, peut les attribuer ou les transférer aux collectivités territoriales. »³³³ De même, seule l'autorité étatique peut attribuer ou transférer des ressources aux collectivités territoriales.

En effet, « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». ³³⁴ L'organisation

³²⁸ De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique T. I et II*, NLA, 1^e éd., Paris, 2019, p. 64.

³²⁹ Constitution française, article premier.

³³⁰ Constitution haïtienne, article premier.

³³¹ Constitution française, article premier.

³³² Gohin O., De Goffe M., Maitrot de la Motte A., Dubreuil C-A., *Droit des collectivités territoriales*, CUJAS, Paris, 2012, p. 129.

³³³ *Idem*.

³³⁴ Const. FR, art. 34 § 3 al. 2.

et le fonctionnement des collectivités territoriales sont réglées par la loi.³³⁵ On a déjà vu au chapitre précédent les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales françaises et la similitude entre la libre administration et le principe haïtien d'autonomie administrative des collectivités territoriales.³³⁶ Ces principes généraux de la libre administration ou de l'autonomie administrative des collectivités territoriales sont aussi valables pour l'attribution des compétences et des ressources.

158. La dévolution de compétences et de ressources aux collectivités territoriales sont des principes dérivés car ils découlent du principe central : la libre administration des collectivités territoriales. Inversement, le principe central se manifeste à travers les principes dérivés. Principe central et principes dérivés constituent ensemble les normes originaires dont les principaux fondements de la décentralisation en sont l'émanation.³³⁷

Il s'agira dans ce chapitre de mettre en exergue les principes spécifiques qui guident l'attribution ou le transfert, par le législateur, de compétences (section 1) et de ressources (section 2) aux collectivités territoriales.

En matière de dévolution de compétences comme en matière de dévolution de ressources, on fera ressortir respectivement le projet politique et le projet économique développés en arrière fond de la décentralisation ; car : « La pratique du droit n'est jamais étrangère à la pensée dominante... les grands courants de la théorie juridique, dont elle dépend pour une large part, ne font, en général, que refléter les tendances idéologiques du moment ». ³³⁸ C'est pourquoi, « il n'est point de réflexion pertinente qui ne s'ancre dans l'expérience juridique. Mais la réciproque est vraie, et une pratique « autarcique » ou « autiste » du droit, privant celui-ci de ses fondements philosophiques, s'avérerait mutilante, et désespérément obscure. » ³³⁹

SECTION 1 : DES COMPÉTENCES DÉVOLUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

159. Au prime abord, il est important de préciser ce qu'on entend par compétence. « Compétence » est un terme polysémique, il a différentes significations selon le contexte

³³⁵ Cf. Constitution haïtienne : art. 63 pour la section communale, art. 69 pour la commune et art. 82 pour le département.

³³⁶ Voir supra n° 156.

³³⁷ Voir supra n° 110 et 111.

³³⁸ Rouvillois F., *Le droit*, Flammarion, Paris, 1999, p. 13.

³³⁹ *Idem*, p. 12.

dans lequel il est utilisé. Le droit public s'est ordonné autour de la notion de compétence « qui renvoie à la fois à une qualité reconnue à une personne (telle ou telle personne est compétente), mais aussi à une capacité de faire (telle ou telle activité relève de la compétence de telle ou telle personne) (...). Les compétences du droit public ne sont pas les droits du droit privé. »³⁴⁰ Les organes de l'État sont « dans une situation juridique analogue à celle des agents administratifs qui sont toujours dotés d'une compétence, et non de droits dont ils seraient les propriétaires. »³⁴¹

En droit public, la compétence désigne donc l'aptitude d'une personne « à intervenir avec un certain pouvoir décisionnel dans un domaine donné. »³⁴² En d'autres termes, elle est le titre juridique objectif de l'autorité publique « qui lui permet de créer ou de modifier le droit...l'aptitude légale de cette autorité considérée à manifester une volonté qui sera tenue non pour sa volonté propre, mais pour la volonté de la collectivité publique dont elle est l'organe. »³⁴³

Ainsi, lorsqu'on dit qu'une collectivité a des compétences, cela renvoie nécessairement, non seulement à un pouvoir décisionnel, mais également à des domaines d'intervention (des compétences). Il ne peut y avoir décentralisation « que si les collectivités auxquelles a été reconnue la personnalité morale disposent de compétences...suffisamment significatives. »³⁴⁴ Les notions d'attributions, de fonctions et de pouvoirs sont des termes connexes à la notion de « compétences ».

Le terme « attributions » désigne, au sens strict, les types d'actes que les organes d'une collectivité peuvent prendre, au nom de celle-ci, dans la limite et pour la mise en œuvre des compétences de cette collectivité. Dans le cadre des attributions qui leurs sont reconnues par la loi, les organes des collectivités territoriales sont juridiquement aptes à édicter des actes qu'on appelle délibérations (pour les assemblées) et actes individuels ou réglementaires (pour les autorités exécutives).

La fonction est liée à la notion de mission ; c'est-à-dire, une tâche définie par son contenu. Par exemple : faire les lois, maintenir l'ordre public. Ces missions peuvent être assurées

³⁴⁰ Mongoin D., *Philosophie du droit*, Dalloz, 1^{ère} éd., Paris, 2022, p. 22.

³⁴¹ *Idem*.

³⁴² Pontier J-M., « Compétence » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, janvier 2017, p. 239.

³⁴³ Mongoin D., *Philosophie du droit*, Dalloz, 1^{ère} éd., Paris, 2022, p. 24.

³⁴⁴ Pontier J-M., « Compétence » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, janvier 2017, p. 239.

par différentes personnes physiques ou morales qui ont la charge généralement d'une catégorie de missions constituant un ensemble homogène qu'on appellera « fonctions ».

Le terme pouvoir, enfin, peut être défini « comme l'aptitude légale d'une autorité à exercer une compétence (...). Une autorité administrative a le pouvoir de prendre des décisions qui relèvent de ses attributions dans le cadre des compétences de la collectivité dont elle est la représentante. »³⁴⁵ Dans la pratique, il n'est pas aisé de distinguer attributions, fonctions, pouvoirs et compétences tellement ces notions sont intimement liées. On privilégiera la notion de « compétences » dans les lignes suivantes car elle présuppose : attributions, fonctions et pouvoirs.

Dans un premier temps, on présentera la mécanique des compétences des collectivités territoriales. On partira des principes du droit français, tout en faisant ressortir les spécificités du droit haïtien (paragraphe 1). Dans un second temps, on mettra en exergue le projet politique qui caractérise la dévolution des compétences aux collectivités territoriales (paragraphe 2) ; car, la pratique du droit n'est jamais étrangère à la pensée dominante.³⁴⁶

Paragraphe 1 : La mécanique des compétences des collectivités territoriales

160. La mécanique est la branche de la science qui vise à décrire et à prévoir le mouvement des systèmes matériels et leurs déformations, depuis les particules subatomiques (mécanique quantique) jusqu'aux galaxies (mécanique céleste) ; y compris le mouvement et les déformations d'organismes vivants (biomécanique).

161. Par analogie aux sciences expérimentales, en droit de la décentralisation, la mécanique des compétences vise à décrire le mécanisme de dévolution de compétences aux collectivités territoriales. Le transfert et la délégation de compétences aux collectivités territoriales émanent de l'État sous les auspices de la loi. Les compétences transférées peuvent être : exclusives, concurrentes, parallèles, partagées ou conjointes selon le cas.

En théorie, la compétence exclusive est « équivalente à l'acception classique de la notion même de compétences, celle du transfert intégral à une seule et même autorité de l'initiative de la décision, de sa préparation, de la décision elle-même, et dans certains cas

³⁴⁵ *Ibid*, p. 240.

³⁴⁶ Voir supra n° 158 § 3.

de sa mise en œuvre, dans les conditions et sur une matière déterminée. »³⁴⁷ La réalité est tout autre, car les compétences ne sont pas toujours exclusives.

En matière de décentralisation, pour qualifier une compétence d'exclusive, il ne suffit pas pour le législateur de la transférer à une collectivité territoriale, encore faut-il interdire à d'autres collectivités de l'exercer. C'est pourquoi, lors d'un pourvoi de la commune de Mons-en-Baroeul contre l'arrêt du 13 novembre 1997 – par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a confirmé le jugement du 16 novembre 1995 par lequel le tribunal administratif de Lille a, sur le déféré du préfet du Nord, annulé sa délibération, au motif qu'aucun texte législatif ne donnait compétence aux communes pour conduire des actions d'insertion qui répondaient à un impératif d'intérêt national et ne présentaient pas le caractère d'affaires communales – le Conseil d'État français a déclaré « qu'en jugeant qu'aucune disposition législative ne donnait compétence aux communes pour conduire des actions d'insertion et en concluant pour ce motif à l'illégalité de la délibération du conseil municipal de Mons-en-Baroeul, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit » ; après avoir rappelé « que la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion complétée par la loi du 29 juillet 1992 énonce dans son article 34 que le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général conduisent ensemble l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de cette prestation sociale avec le concours des autres collectivités territoriales ». Par conséquent, le Conseil conclut que « la commune requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ».³⁴⁸

Une compétence peut aussi être transférée par mise en concurrence des titulaires potentiels, en s'appuyant notamment sur le principe de subsidiarité³⁴⁹. Tel est le cas en France par exemple « en matière d'ordre public entre le maire et le préfet. La carence de l'un conduira à l'intervention de l'autre. »³⁵⁰ Si le maire a failli à ses devoirs, le préfet peut intervenir pour rétablir l'ordre public dans la commune. Par ailleurs, les compétences concurrentes « permettent à l'entité inférieure d'intervenir tant que l'autorité supérieure n'intervient pas, à la condition que la loi lui en offre la possibilité ou que les circonstances

³⁴⁷ De Briant V., « Typologie des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales » dans *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 273.

³⁴⁸ CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, n° 193716.

³⁴⁹ Voir infra n° 174.

³⁵⁰ De Briant V., « Typologie des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales » dans *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 276.

l'exigent. »³⁵¹ Quand Rome brûle, il ne faut pas attendre que les pompiers viennent éteindre le feu, on éteint le feu ; en cas de nécessité, les collectivités peuvent intervenir.

Quand il y a transfert explicite et simultané de compétences à plusieurs catégories de collectivités territoriales, voire à toutes les collectivités : on parle de compétences parallèles. Ainsi, en France « le service public de l'emploi est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales et une compétence parallèle des collectivités territoriales, qu'elles sont libres d'exercer en commun, avec ou sans l'État. »³⁵² La compétence parallèle est le contraire de la compétence exclusive.

Une compétence partagée est « une compétence fractionnée fonctionnellement entre plusieurs autorités administratives nationales et/ou locales, déconcentrées et/ou décentralisées. La préparation, la décision ou la mise en œuvre relève alors d'autorités qui agissent par des actes juridiquement distincts, parce qu'ils relèvent de la compétence d'un seul, mais des actes interdépendants, soit parce qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une même procédure, soit parce qu'ils s'intègrent dans une seule et même opération juridique. »³⁵³ En France, c'est le cas par exemple dans le domaine de l'éducation nationale ou en matière de gouvernance de l'eau.

On parle enfin de compétence conjointe, « lorsque la mise en œuvre requiert l'accord d'au moins deux autorités sur un seul et même acte, qu'il soit juridique ou matériel, qu'il fasse grief ou non. »³⁵⁴ Cela a l'avantage d'encourager le compromis entre les autorités mais cela a aussi l'inconvénient de ralentir ou même de bloquer l'action publique.

Dans ce paragraphe, on tracera le cadre général de la dévolution de compétences aux collectivités territoriales (I) et les principes fondamentaux des dites compétences (II) ; le législateur n'est pas lié par ces principes. L'État seul détient non seulement la compétence générale mais encore la compétence de sa compétence.³⁵⁵

³⁵¹ *Idem.*

³⁵² *Ibid*, p. 277.

³⁵³ De Briant V., « Typologie des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales » dans *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 275.

³⁵⁴ *Idem.*

³⁵⁵ Voir supra n° 157 § 2.

I.- Le cadre général de la mécanique des compétences des collectivités territoriales

162. La loi représente le principal vecteur du transfert et de la délégation de compétences aux collectivités territoriales (A). Les autres formes de transfert ou de délégation de compétences ne peuvent être mises en œuvre sans une habilitation légale. Ce sont donc des modalités subsidiaires (B) car elles ne remplacent pas la loi, elles en découlent.

Il existe en France trois modalités subsidiaires de transfert de compétences aux collectivités locales : l'expérimentation, la clause générale de compétence et les modalités prévues par la loi « Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification » (loi 3DS).

A.- La loi, vecteur principal de la mécanique des compétences

163. La place de la loi comme principal vecteur de la mécanique des compétences s'explique par le fait que « le droit de la décentralisation territoriale se manifeste comme un droit essentiellement formel : il est dominé par le principe de la compétence législative pour transférer des compétences administratives aux collectivités territoriales ».³⁵⁶ Ce principe de compétence a trouvé son affirmation au sein de la constitution française proclamant la libre administration des collectivités territoriales « dans les conditions prévues par la loi ».³⁵⁷ Ou encore, dans la constitution haïtienne qui proclame que les collectivités territoriales ont l'autonomie administrative³⁵⁸ ; « leur mode d'organisation et de fonctionnement sont réglés par la loi ».³⁵⁹

Les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales³⁶⁰ ne sont pas de nature à renverser le principe de la compétence discrétionnaire du législateur en la matière. Ils sont tout au plus des balises jalonnant le processus de la décentralisation.

Ainsi, la dévolution de compétences aux collectivités territoriales relève du législateur. C'est notamment le cas en matière de logement. Le Conseil constitutionnel français affirme qu'il revient « au législateur de définir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le

³⁵⁶ Faure B., « Remarques sur le problème de la loi pour décentraliser » dans *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 187.

³⁵⁷ Const. FR, art. 72 alinéa 3 C.

³⁵⁸ Const. HT, art. 66 pour la commune et 77 pour le département.

³⁵⁹ Const. HT, art. 63 pour la section communale, art. 69 pour la commune et art. 82 pour le département.

³⁶⁰ Voir infra n° 168 à 174.

logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national ; qu'à cet effet, il lui est loisible de prévoir l'établissement, pour chaque département, d'un plan départemental et, en outre, pour la région Ile-de-France, d'un plan régional, dont l'élaboration et la mise en œuvre incombent, dans le premier cas, à l'État et au département, et, dans le second cas, au représentant de l'État dans la région, au président du Conseil régional et aux présidents des conseils généraux ; qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle, ni à ce que les communes soient simplement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan ni à ce que la loi donne compétence aux ministres intéressés pour arrêter le plan départemental ou régional à défaut d'accord entre le représentant de l'État dans le département ou la région et les collectivités territoriales concernées »³⁶¹ Dans une décision du 12 août 2004, le Conseil réaffirme « qu'il incombe au législateur de définir les compétences de l'État et des collectivités territoriales ». ³⁶²

De même, il incombe à la loi de transférer des compétences des collectivités au profit de l'État. Considérant, déclare le Conseil constitutionnel : « qu'aux termes de l'article 34 de la constitution « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources » ; Considérant qu'il résulte de cette disposition que le transfert de compétence d'une collectivité locale à l'Etat est une opération qui met en cause les principes fondamentaux ci-dessus énoncés et qui, par suite, relève du domaine de la loi... »³⁶³

Inversement, c'est aussi à la loi qu'il incombe de transférer des compétences de l'État au profit des collectivités. Après avoir rappelé que pour s'administrer librement, toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives³⁶⁴ ; considérant que la loi confère à la collectivité de Corse des « attributions qui lui sont transférées par l'État », le Conseil constitutionnel déclare que « la définition des compétences de la collectivité territoriale de Corse ne porte pas atteinte aux dispositions de l'article 72 de la Constitution »³⁶⁵

³⁶¹ Cons. const., Déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990 § 13, *loi visant la mise en œuvre du droit au logement*.

³⁶² Cons. const., Déc. n° 2004-503 DC du 12 août 2004 § 23, *loi relative aux libertés et responsabilités locales*.

³⁶³ Cons. const., Déc. n° 70-63 L du 9 juillet 1970 § 1-2, *nature juridique de certaines dispositions de l'article 10, premier alinéa, de la loi du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne*. Voir aussi décision 67-49 L et décision 71-70 L.

³⁶⁴ Const. FR, art. 72 alinéa 2.

³⁶⁵ Cons. const., Déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991 § 32, 33, 34. *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

Il incombe aussi au législateur de répartir, entre plusieurs catégories de collectivités territoriales, leurs attributions respectives ou encore de désigner une collectivité « chef de file » pour l'exercice d'une compétence.³⁶⁶

La « toute-puissance » de la loi en matière d'attribution de compétences aux collectivités territoriales implique que le législateur peut mettre en échec les titres de compétences car il n'est pas lié par les compétences qu'il attribue. Il n'existe pas en droit français – ni en droit haïtien – « de principe d'indépendance des titres de compétence. En exerçant ses compétences propres, l'État peut, à tout moment, modifier les conditions d'exercice, et donc l'étendue des compétences décentralisées (...). Un titre de compétence décentralisée peut se trouver annihiler, la dynamique d'adaptation du droit étant maintenu au niveau de l'État. »³⁶⁷

En effet, « si le principe de libre administration suppose que les collectivités territoriales disposent de compétences effectives afin d'avoir un champ à administrer ... ce principe ne s'oppose pas au retrait total d'une compétence à une collectivité. »³⁶⁸ C'est ainsi que les collectivités ont perdu leurs compétences en matière d'aide médicale avec la création de la couverture maladie universelle ; la gestion de la nouvelle couverture ayant été confiée à l'administration centrale.

Les compétences des collectivités territoriales sont instables et volatiles. Elles évoluent au gré des alternances politiques. Cette instabilité représente un obstacle à la consolidation de la décentralisation. Une des pistes de solution serait d'inscrire dans la constitution un socle de compétences minimales réservées aux collectivités territoriales sans entamer la forme de l'État unitaire décentralisé qui devra garder une large marge de manœuvre dans l'attribution des compétences.

B.- Les modalités subsidiaires

164. Les modalités subsidiaires de dévolution de compétences sont des modalités découlant de la loi. On peut les qualifier de subsidiaires car elles ne remettent pas en cause la compétence du législateur pour répartir les compétences. La loi reste et demeure le principal vecteur de répartition des compétences. Il existe trois modalités subsidiaires en

³⁶⁶ Const. FR, art. 72 al. 5, révision 2003.

³⁶⁷ Faure B., « Remarques sur le problème de la loi pour décentraliser » dans *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 189.

³⁶⁸ Donier V., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2019, p. 30.

droit français : l'expérimentation, la clause générale de compétence et le régime de la loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale » qu'on peut qualifier de compétences à géométrie variable. Alors qu'en Haïti, la loi reste et demeure, pour l'instant, la modalité exclusive de transfert et de délégation de compétences aux collectivités locales.

1.- L'expérimentation

165. On peut définir l'expérimentation comme la mise à l'essai d'une réforme sur une période et un espace déterminés. Elle permet « de tirer les enseignements livrés par les faits avec la perspective, selon les cas, de rendre définitive l'expérience, soit telle quelle, soit après aménagements apparus nécessaires, soit encore de l'abandonner. »³⁶⁹

Cette méthode, s'inspirant des pratiques en vigueur en Allemagne, a eu les faveurs des réformateurs des années 2000. La méthode expérimentale vise l'efficacité administrative en tenant compte des nécessités de l'action du pouvoir politique. Elle n'est donc pas en soi une notion juridique, « elle emprunte néanmoins au droit les procédés par lesquels elle se réalise... elle se concrétise par une série d'actes juridiques dont l'enchaînement réalise l'opération expérimentale... un acte a pour objet de décider de l'expérimentation... son objet, son cadre au regard des personnes et du territoire concernés, les objectifs à atteindre le cas échéant... un nouvel acte doit consister à évaluer ses effets afin d'en dégager les enseignements... l'expérimentation pourra s'achever par un dernier acte : la réforme définitive, s'il y a lieu de l'envisager ».³⁷⁰

Haïti ne connaît pas d'expérimentation en droit. Pourtant, elle serait bien avisée de s'inspirer du modèle allemand dans le cadre de la gouvernance politique et économique et dans le cadre des réformes des collectivités territoriales et de l'administration centrale. Dans les années 1990, se pliant aux injonctions du fonds monétaire international (FMI), le Gouvernement haïtien a opéré la privatisation des entreprises publiques dans le cadre de ce que le FMI appelle des politiques d'ajustement structurel. Les conséquences ont été fatales. La plupart de ces entreprises ont été démantelées par les repreneurs qui ont préféré liquider les actifs, vendre les biens meubles et immeubles au lieu d'investir afin de rendre ces entreprises compétitives ; entraînant ainsi l'augmentation du chômage et la dépendance accrue du pays dans des secteurs stratégiques comme l'industrie agro-

³⁶⁹ Faure B., « L'expérimentation » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levraut, Boulogne-Billancourt, janvier 2017, p. 529.

³⁷⁰ *Idem.*

alimentaire en gestation. Sans doute, si on avait limité ces décisions à une ou deux entreprises à titre expérimental, ces erreurs auraient pu être évitées ; cette gestion calamiteuse de la « modernisation » des entreprises publiques haïtiennes ne s'explique pas seulement par une faute stratégique, il y a sans doute aussi de l'incompétence et de la corruption.

En France, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 institue la possibilité d'adopter des lois et des règlements dont la portée est expérimentale : « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »³⁷¹ Donc, cette possibilité est accordée au Parlement (la loi) et au Gouvernement (le règlement). L'État a utilisé ce mécanisme pour transférer aux régions, à titre expérimental, des compétences en matière de développement économique.³⁷² Ce mode de transfert de compétences, à titre expérimental, aux collectivités territoriales a été généralisé et le Conseil constitutionnel estime « que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que tel est le cas de l'article 37-1 de la constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 susvisée, qui permet au Parlement d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi ; que, toutefois, le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle ».

Ainsi, pour transférer des compétences à titre expérimental aux collectivités territoriales, les conditions suivantes doivent être remplies : l'expérimentation ne peut déroger au principe d'égalité devant la loi que pour un objet et une durée limités ; l'objet et les conditions de l'expérimentation doivent être définis de façon suffisamment précise et elle ne doit pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle.

Les dispositions de l'article 37-1 de la constitution française sont à distinguer des nouvelles possibilités d'expérimentation offertes aux collectivités territoriales. En effet, « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit

³⁷¹ Const. FR, art. 37-1.

³⁷² Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »³⁷³ ; c'est ce qu'on peut appeler l'expérimentation dérogatoire.

C'est principalement dans ce type d'expérimentation « que se situe le pouvoir normatif reconnu aux collectivités territoriales (...). Les actes dérogatoires pris dans le cadre de l'expérimentation sont des actes administratifs par essence soumis au contrôle de légalité. »³⁷⁴ Ces expérimentations dérogatoires aux dispositions législatives ou réglementaires ne concernent que des compétences dont les collectivités sont déjà titulaires. Une telle expérimentation favorise la prise en compte de la spécificité de certaines collectivités. La loi est en principe d'application générale. Néanmoins, le législateur peut permettre à une collectivité d'y déroger en raison de sa situation particulière pour tout ce qui concerne les domaines de compétence de ladite collectivité.

2.- La clause générale de compétence

166. La clause générale de compétence peut être définie comme la capacité et le devoir reconnus à une collectivité territoriale de prendre en charge les affaires locales qui ne sont pas toujours identifiées et recensées par le pouvoir central dont la loi en est l'expression. C'est ainsi qu'est reconnu, dès la révolution française, un pouvoir propre aux municipalités : « Les Corps Municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; les unes propres au Pouvoir Municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'Etat, et déléguées par elle aux Municipalités. »³⁷⁵

En droit haïtien, il n'existe pas une clause générale de compétence aux collectivités territoriales. La distinction est donc claire et sans ambiguïté entre l'État et les autres personnes morales de droit public. Traditionnellement, un des éléments de différenciation entre l'État et les personnes publiques dites secondaires réside dans les compétences. Alors que l'État a vocation à la généralité, les autres personnes publiques sont en principe soumises au principe de spécialité. Il est bon que cela reste ainsi en Haïti, pour le moment,

³⁷³ Const. FR, art. 72 § 3.

³⁷⁴ Crouzatier-Durand F., « Le succès des expériences normatives étatiques face aux échecs de l'expérimentation normative locale » dans *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, l'Harmattan, Paris, 2009, p. 228.

³⁷⁵ Voir l'article 49 du décret du 14 décembre 1789.

vu la faiblesse chronique des collectivités territoriales. La priorité, pour l'instant, est de les renforcer pour qu'elles puissent exercer au moins les attributions qui leur sont accordées par la loi.

En France, en revanche, des raisons historiques expliquent en partie la clause générale de compétence aux collectivités territoriales. En effet, L'article 48 § 5 de la loi du 10 août 1871 autorisait les conseils généraux (actuels conseils départementaux) à statuer généralement sur tous les objets d'intérêt départemental : « Le conseil général délibère sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres. » La loi municipale du 5 avril 1884 en son article 61 al. 1 énonce une clause générale de compétence au profit des communes : « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. » Le législateur de 1982-1983 a généralisé la proclamation municipale pour les deux autres niveaux de collectivités territoriales. La clause générale de compétence a été supprimée pour le département et la région par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

Le Conseil constitutionnel français a considéré : en premier lieu que les dispositions de l'article 48 de la loi du 10 août 1871 « n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une « clause générale » rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence »³⁷⁶ ; en second lieu que les dispositions critiquées dans la loi du 9 décembre 2010 « permettent au conseil général ou au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ; que, par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que les dispositions critiquées seraient contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales ».³⁷⁷

Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil précise : 1°) que « le troisième alinéa de l'article 72 de la constitution n'implique pas, par lui-même, que les collectivités territoriales doivent pouvoir intervenir dans les domaines pour lesquels aucune autre personne publique ne dispose d'une compétence attribuée par la loi. »³⁷⁸ ; 2°) que « compte tenu de l'étendue

³⁷⁶ Cons. const., Déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 § 54, *loi de réforme des collectivités territoriales*.

³⁷⁷ *Idem*, § 55.

³⁷⁸ Cons. const., Déc. n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016 § 5, *Assemblée des départements de France*.

des attributions dévolues aux départements par les dispositions législatives en vigueur, qu'il s'agisse de compétences exclusives, de compétences partagées avec d'autres catégories de collectivités territoriales ou de compétences susceptibles d'être déléguées par d'autres collectivités territoriales, les dispositions contestées ne privent pas les départements d'attributions effectives. ».³⁷⁹ Par conséquent, le Conseil constitutionnel français a jugé conformes à la constitution les dispositions de la loi du 7 août 2015 supprimant la clause générale de compétence pour les départements et les régions.

La clause générale de compétence en faveur de la commune, « au-delà des compétences législativement énumérées, est justifiée par la présence et la volonté de satisfaire un intérêt public local. Dès lors, il est possible d'affirmer que toute action qui n'est pas justifiée par un tel intérêt est frappée d'illégalité. La difficulté essentielle réside dans l'identification des contours de cette notion. »³⁸⁰

L'exercice des compétences fondées sur la clause générale « ne s'affranchit pas des contrôles existant dans le cadre d'un État unitaire... le représentant de l'État est toujours le garant du respect des lois. À ce titre, il est destinataire de nombreux actes des collectivités territoriales et peut exercer un déferé préfectoral. La définition du cadre d'exercice de cette liberté appartient au juge administratif qui peut être saisi soit d'un déferé préfectoral soit d'un recours pour excès de pouvoir »³⁸¹.

Au-delà de l'exigence d'un intérêt public local, il existe également un impératif de neutralité de l'action locale notamment en lien avec la loi du 9 décembre 1905 qui impose une séparation stricte des Églises et de l'État. Néanmoins, il est loisible à une commune d'apporter son soutien à un projet lié à des édifices culturels s'il y a un intérêt culturel, touristique ou économique comme l'affirme le Conseil d'État : « [Les dispositions de la loi de 1905] ne font pas obstacle à ce qu'une commune qui a acquis, afin notamment de développer l'enseignement artistique et d'organiser des manifestations culturelles dans un but d'intérêt public communal, un orgue ou tout autre objet comparable, convienne avec l'affectataire d'un édifice culturel dont elle est propriétaire ou, lorsque cet édifice n'est pas dans son patrimoine, avec son propriétaire, que cet orgue sera installé dans cet édifice et y sera utilisé par elle dans le cadre de sa politique culturelle et éducative ».³⁸²

³⁷⁹ *Idem*, § 6.

³⁸⁰ Fort F-X., « Clause générale de compétence » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, janvier 2017, p. 172.

³⁸¹ *Idem*, p. 173.

³⁸² CE, 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, n° 308544.

3.- Des compétences à géométrie variable

167. L'expression « compétences à géométrie variable » est une façon imagée de qualifier le régime de la loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale » (loi 3DS) adoptée en février 2022 par l'Assemblée nationale et le Sénat français. Cette loi permet aux communes de transférer des compétences facultatives à leur intercommunalité tout en ouvrant aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre la possibilité de déléguer leurs compétences aux départements et aux régions.

Par ailleurs, le principe de la différenciation territoriale est consacré. La loi 3DS insère dans le code général des collectivités territoriales la disposition suivante : « Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.³⁸³ C'est ce qu'on peut appeler des « compétences à géométrie variable ».

Le droit haïtien des collectivités territoriale ne connaît pas de tels types de transfert ou de délégation de compétences. Cette question devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie tenant compte des disparités importantes qu'il peut y avoir entre collectivités territoriales de même niveau.

II.- Les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales

168. On peut classer les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales en deux grandes catégories. D'abord, les principes de bloc de compétences et de la collectivité chef de file qu'on peut regrouper autour du principe de spécialisation (I) ; ensuite, le principe d'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales et celui de la subsidiarité qu'on peut lier au principe de libre proximité (II).

Ces principes sont la résultante du principe de libre administration. Ils structurent la mécanique des compétences en droit français des collectivités territoriales et on les retrouve aussi, pour l'essentiel, en droit haïtien.

³⁸³ CGCT, art. L. 1111-3-1.

A.- Un principe de spécialisation contenu

169. Le principe de spécialisation vise à permettre aux collectivités de se spécialiser dans certains domaines. C'est ce qui est à la base du principe de blocs de compétence. Face à l'enchevêtrement des compétences imposé par la réalité de la vie des collectivités territoriales, le législateur français a dû adopter le principe de la collectivité chef de file. Ainsi, le principe de blocs de compétence (A) et le principe de la collectivité chef de file (B) concourent à une certaine spécialisation des compétences des collectivités territoriales. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ou entre les collectivités territoriales obéit à ces principes.

1.- Des blocs de compétence à l'enchevêtrement des compétences

170. Selon l'article L-1111-4 du code général des collectivités territoriales de la France : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions... ». Donc, il faut une spécialisation des collectivités territoriales.³⁸⁴

Cette spécialisation s'opère de telle sorte que chaque domaine de compétences soit attribué en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.³⁸⁵ C'est cela le principe de blocs de compétence. Ce principe vise la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité selon une logique absolue de cohérence car : « Le regroupement par secteurs d'activité autour d'un acteur exclusif serait indispensable à prévenir un émiettement et une concurrence du pouvoir contraire à la clarté et à l'efficacité de l'action publique. »³⁸⁶

On retrouve ce même principe de blocs de compétence en droit haïtien des collectivités territoriales. Les compétences sont divisées en compétences politiques et en compétences techniques. Ces dernières sont subdivisées en onze domaines répartis en onze chapitres qui traitent chacun d'un domaine.³⁸⁷ Dans chaque domaine, les différentes compétences sont réparties à différentes collectivités territoriales en bloc. Ce qui rend inutile sans doute la présence d'une collectivité chef de file vu que le droit haïtien des collectivités

³⁸⁴ En ce qui concerne l'État, cette spécialisation dans la répartition des compétences ne remet pas en cause sa compétence générale de principe. Il s'agit tout au plus d'un mode d'organisation car l'État, rappelons-le, possède la compétence de sa compétence.

³⁸⁵ CGCT, art. L-1111-4 al. 1.

³⁸⁶ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2016, p. 523.

³⁸⁷ Voir décret du 11 février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, art. 90 à 116.

territoriales ne connaît pas la clause générale de compétence contrairement au droit français.

2.- La collectivité chef de file

171. Le principe des blocs de compétence a été ébranlé au contact de la réalité de la vie des collectivités territoriales françaises ; l'inextricable imbrication des compétences des différents niveaux de collectivité en révèle les limites. Le principe de la collectivité chef de file représente la réponse à cette situation. Il s'agit de choisir un niveau de collectivité territoriale à partir duquel s'organisera l'exercice collectif d'une compétence. De telle sorte que, si ce niveau ne peut intervenir à titre exclusif, il sera néanmoins conduit à agir à titre principal. En effet, « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »³⁸⁸

Par ailleurs, « le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements ». ³⁸⁹ Sauf en cas d'atteinte manifestement disproportionnée à la libre administration des collectivités territoriales. Tel est le cas du dispositif de rattachement des communes nouvelles à un établissement public de coopération intercommunale ; c'est pourquoi, le conseil constitutionnel français déclare que le paragraphe II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la constitution. ³⁹⁰

B.- Le principe de libre proximité

172. Le principe de libre proximité vise à promouvoir la gestion des affaires locales au plus proche des citoyens et à garantir une certaine liberté d'action des collectivités territoriales. L'interdiction de toute tutelle entre collectivités territoriales (A) et la subsidiarité dans les rapports entre l'État et ces collectivités (B) traduisent un principe de liberté des collectivités territoriales par rapport à d'autres personnes publiques et un principe de

³⁸⁸ Const. FR, art. 72 al. 5.

³⁸⁹ Cons. const., Déc. n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 § 4, *Commune de Thonon-les-Bains et autre [Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre]*.

³⁹⁰ Cons. const., Déc. n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016 § 9-10, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre [Choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement pour les communes nouvelles]*.

proximité visant à encourager la prise des décisions au niveau local. La libre proximité traduit donc une relation de juste proximité dans la liberté tant au niveau horizontal que vertical.

1.- L'interdiction de tutelle entre collectivités

173. L'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales est un principe clé du droit des collectivités territoriales aussi bien français qu'haïtien. Selon le code général des collectivités territoriales de la France : « La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles. »³⁹¹

En Haïti, le décret fixant le cadre général de la décentralisation va encore plus loin : « Il ne peut s'établir de liens de tutelle ou de dépendance hiérarchique ni entre l'État et les collectivités territoriales ni entre les collectivités territoriales elles-mêmes. »³⁹² L'interdiction de tutelle entre l'État et les collectivités territoriales faite par le décret établissant le cadre général de la décentralisation est manifestement contraire à la constitution haïtienne qui proclame dès les premiers articles le principe d'unité et d'indivisibilité de la République. Les rédacteurs de ce décret ont sans doute confondu les notions de tutelle et de dépendance hiérarchique. Il aurait suffi d'interdire la dépendance hiérarchique car la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales (une partie de la doctrine préfère contrôle de légalité) est la contrepartie normale de la décentralisation dans un État unitaire. La décentralisation est un aménagement de la centralisation.

L'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre est un principe à valeur constitutionnelle³⁹³ formalisé dans la constitution française lors de la révision du 28 mars 2003³⁹⁴ à la suite de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le législateur est donc tenu de respecter ce principe. C'est pourquoi, par exemple, la région n'a pas le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières ni celui de contrôler l'exercice des compétences du département.³⁹⁵

³⁹¹ CGCT, art. L. 1111-3. Voir aussi, art. L. 1111-4 al. 6 CGCT.

³⁹² Décr. CGD, art. 23.

³⁹³ Cons. const., Déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 § 29, *loi relative à la Corse*.

³⁹⁴ Const. FR, art. 72 al. 5, issu de la révision du 28 mars 2003.

³⁹⁵ Cons. const., Déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 § 22, *loi de réforme des collectivités territoriales*.

Certes, aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre,³⁹⁶ « Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».³⁹⁷ L'interdiction de tutelle ne signifie pas exercice des compétences de manière cloisonnée. Les collectivités ont des compétences partagées, c'est pourquoi il existe dans ce genre de cas une collectivité chef de file. En outre, il y a des partenariats entre collectivités et entre l'État et les collectivités.

Le Conseil constitutionnel français précise que les dispositions de l'article 72 al. 5 « habilitent la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités ».³⁹⁸ C'est pourquoi, « en prévoyant que plusieurs collectivités publiques... peuvent désigner l'une d'entre elles pour signer un contrat de partenariat et en disposant que la convention passée entre ces collectivités précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme, l'article 18 de [la loi relative aux contrats de partenariat] a non seulement autorisé la collectivité désignée à organiser l'action commune de plusieurs collectivités, mais lui a également conféré un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune ; que, dès lors, il a méconnu le cinquième alinéa de l'article 72 de la constitution ; qu'il s'ensuit que doivent être déclarés contraires à la constitution, au III de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales, le membre de phrase : « , signera le contrat » et la phrase : « Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. », tels qu'ils résultent de l'article 18... ».³⁹⁹

2.- La subsidiarité

174. La subsidiarité est un principe d'origine ancienne qui a trouvé une place importante dans la pensée sociale de l'Église catholique. Elle figure « parmi les directives les plus constantes et les plus caractéristiques de la doctrine sociale de l'Église. »⁴⁰⁰ Pour le Conseil pontifical « Justice et Paix », la subsidiarité est même un principe très important de la « philosophie sociale ». C'est pourquoi : « De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social,

³⁹⁶ Const. FR, art. 72 al.5.

³⁹⁷ Cons. const., Déc. n° 2004-490 DC du 12 février 2004 § 59, *loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

³⁹⁸ Cons. const., Déc. n° 2008-567 du 24 juillet 2008 § 32, *loi relative aux contrats de partenariat*.

³⁹⁹ *Idem*, § 33.

⁴⁰⁰ Conseil pontifical « Justice et Paix », *Compendium de la doctrine sociale de l'Église*, § 185.

que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber ».⁴⁰¹

La subsidiarité comprend donc un sens positif et un sens négatif. Dans un sens négatif, le principe de subsidiarité protège les personnes des abus des instances sociales supérieures ; dans un sens positif, il incite ces dernières à aider les individus et les corps intermédiaires à développer leurs fonctions.⁴⁰² Transposé en droit des collectivités territoriales, la subsidiarité devient un principe de répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

C'est le décret fixant le cadre général de la décentralisation qui tente de traduire le principe de subsidiarité en droit haïtien : « Les services publics de proximité sont assurés par les collectivités qui sont les plus proches de la population, dans le respect des normes et standards fixés par le pouvoir central. Cependant tout service ne pouvant être assuré par une collectivité est automatiquement pris en charge par la collectivité supérieure ou par le pouvoir central. »⁴⁰³

On peut relever trois sources de ce principe en droit français : le traité instituant la communauté européenne, la charte européenne de l'autonomie locale et la constitution.

Au regard du traité instituant la communauté européenne, « Dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »⁴⁰⁴ On y retrouve les deux versants du principe de subsidiarité : ne pas intervenir quand ce n'est pas utile (versant négatif), intervenir quand c'est nécessaire (versant positif).

Tirant les conséquences du principe de subsidiarité, la charte européenne de l'autonomie locale précise que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale,

⁴⁰¹ *Idem*, § 186.

⁴⁰² *Ibid*, § 187.

⁴⁰³ Décr. CGD, art. 5.

⁴⁰⁴ Traité instituant la Communauté européenne, art. 5 al. 2.

incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. »⁴⁰⁵ La règle est donc l'attribution des responsabilités publiques aux autorités locales. Leur attribution à une autre autorité est l'exception et doit respecter différents critères : un critère quantitatif, l'ampleur de la tâche ; un critère qualitatif, sa nature ; deux critères ayant trait à la bonne gouvernance, les exigences d'efficacité et d'économie.

Plus de deux décennies se sont écoulées entre l'adoption de la charte européenne de l'autonomie locale et sa ratification par la France.⁴⁰⁶ Cela traduit la prudence de la République française à l'idée même d'autonomie locale et plus spécifiquement par rapport au principe de subsidiarité. D'ailleurs, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 évite d'employer le terme subsidiarité. Même si l'ensemble de la doctrine voit dans le nouvel article 72 la consécration de ce principe : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. »⁴⁰⁷ En effet, cet article est la définition même de la subsidiarité.

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements⁴⁰⁸ et les régions⁴⁰⁹ ne méconnaît pas le principe de libre administration des collectivités territoriales, ni celui de subsidiarité, car ces dispositions « permettent au conseil général ou au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique » ; donc, le Conseil constitutionnel décide d'écarter « le grief tiré de ce que les dispositions critiquées seraient contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales » ; par ailleurs, le Conseil estime que « n'est pas non plus méconnu le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que les collectivités territoriales « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». »⁴¹⁰

⁴⁰⁵ Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15 octobre 1985, art. 4 al. 3.

⁴⁰⁶ Cf. Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, J.O.R.F., n° 159, 11 juillet 2006, p. 10335.

⁴⁰⁷ Const. FR, art. 72 al. 2.

⁴⁰⁸ CGCT, art. L. 3211-1.

⁴⁰⁹ CGCT, art. L. 4221-1.

⁴¹⁰ Cons. const., Déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 § 55, *loi de réforme des collectivités territoriales*.

Le principe de subsidiarité n'institue pas « un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité ». ⁴¹¹ Dans la seule décision où le Conseil constitutionnel a contrôlé le respect du principe de subsidiarité, il a constaté que la généralité des termes retenus par le constituant ne lui permet pas de remettre en cause « le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale » ; sauf « s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». ⁴¹² Le principe de subsidiarité demeure pour l'instant inefficace.

Paragraphe 2 : La dévolution de compétences aux collectivités territoriales, un projet politique

175. La dévolution de compétences aux collectivités territoriales est un projet politique qui a ses caractéristiques propres (I). C'est un projet décentralisateur fondé sur le principe de la souveraineté du peuple concrétisé déjà à la fin du XVIII^e s. au niveau des colonies anglaises d'Amérique. Expérience décrite de manière systématique par Alexis de Tocqueville.

Vu la crise provoquée par le changement climatique, il convient de voir comment l'écologie est prise en compte, au niveau local, dans le cadre de ce projet politique. Concrètement, on va analyser, sous l'angle juridique, la place de l'écologie dans les politiques publiques locales (II).

I.- Caractéristiques du projet politique

La dévolution de compétences aux collectivités territoriales rentre donc dans le cadre d'un projet décentralisateur (A) fondé sur le principe de la souveraineté du peuple (B). Ici, la décentralisation sera abordée principalement sous l'angle politique.

A.- Un projet décentralisateur

176. La décentralisation est évidemment l'inverse de la centralisation. Cependant, il convient de distinguer la centralisation gouvernementale de la centralisation administrative. La

⁴¹¹ CE, 21 septembre 2012, *commune de Vitry-sur-Seine*, n° 360602.

⁴¹² Cons. const., Déc. n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 § 12, *loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*.

centralisation gouvernementale consiste à concentrer dans un même lieu et dans une même main le pouvoir de diriger les intérêts communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et la politique étrangère ; tandis que la centralisation administrative vise à concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les intérêts spéciaux [intérêt local] à certaines parties de la nation.⁴¹³ Lorsqu'on dit qu'un État ne peut agir parce qu'il n'a pas de centralisation, on parle presque toujours, sans le savoir, de la centralisation gouvernementale.

Au Moyen Âge, par exemple, « ce qui a produit toutes les misères de la société féodale, c'est que le pouvoir, non seulement d'administrer, mais de gouverner, était partagé entre mille mains et fractionné de mille manières ; l'absence de toute centralisation gouvernementale empêchait alors les nations de l'Europe de marcher avec énergie vers aucun but. »⁴¹⁴

Aux États-Unis, en revanche, même s'il n'existait point de centralisation administrative (on y trouve à peine la trace d'une hiérarchie), la centralisation gouvernementale existe au plus haut point. En effet, « la puissance nationale y est plus concentrée qu'elle ne l'a été dans aucune des anciennes monarchies de l'Europe. Non seulement il n'y a dans chaque État qu'un seul corps qui fasse les lois, non seulement il n'existe qu'une seule puissance qui puisse créer la vie politique autour d'elle ; mais, en général, on a évité d'y réunir de nombreuses assemblées de districts ou de comtés, de peur que ces assemblées ne fussent tentées de sortir de leurs attributions administratives et d'entraver la marche du gouvernement. »⁴¹⁵

En science politique, quand on parle de décentralisation, il s'agit bien évidemment de décentralisation administrative, c'est-à-dire un « processus par lequel l'État central confie des compétences et des moyens d'action publique à des collectivités locales jouissant d'une légitimité démocratique. »⁴¹⁶

Le transfert de compétences aux collectivités territoriales est donc un projet décentralisateur. Ce processus « recouvre depuis une quarantaine d'années une série de législations et de politiques publiques conduites dans de nombreux États, dont l'objectif

⁴¹³ De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique T. I et II*, NLA, 1^e éd., Paris, 2019, p. 62.

⁴¹⁴ *Idem*, p. 63.

⁴¹⁵ *Ibid*, p. 63.

⁴¹⁶ Nay O. (dir.), *Lexique de sciences politiques. Vie et institutions politiques*, Dalloz, 3^e éd., Paris, 2014, p. 135.

est de réformer la vie démocratique et les cadres de l'action publique, en modifiant les rapports entre les institutions centrales et les pouvoirs locaux. »⁴¹⁷

B.- Un projet de souveraineté du peuple

177. En 1831, Alexis de Tocqueville est envoyé par le gouvernement français pour enquêter sur le système carcéral américain. Il profitera de l'occasion pour découvrir le système démocratique et en proposer une analyse qu'il publie en deux volumes, en 1835 et en 1840, pour décrire et analyser le système politique américain. Dans les lignes suivantes, on mettra le projecteur sur l'analyse du fonctionnement de la commune faite par de Tocqueville.

Alexis de Tocqueville part du principe que « la commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune. »⁴¹⁸ Cependant, si la commune existe depuis que des humains se rassemblent en société, la liberté communale est chose rare et fragile. Les États-Unis d'Amérique est le premier État moderne à réussir le pari de garantir la liberté communale.

Cet exploit est possible parce que « le principe de la souveraineté du peuple plane sur tout le système politique des Anglo-Américains. »⁴¹⁹ Or, chez une nation où règne un tel « dogme » : « chaque individu forme une portion égale du souverain, et participe également au gouvernement de l'État. Chaque individu est donc censé aussi éclairé, aussi vertueux, aussi fort qu'aucun autre de ses semblables. »⁴²⁰ Par rapport au Gouvernement central, la commune, en tant que corps, est un individu auquel s'applique ce principe. La liberté communale découle donc aux États-Unis du principe de la souveraineté du peuple. En effet, « c'est dans la commune, au centre des relations ordinaires de la vie, que viennent se concentrer le désir de l'estime, le besoin d'intérêts réels, le goût du pouvoir et du bruit ; ces passions, qui troublent si souvent la société, changent de caractère lorsqu'elles peuvent s'exercer ainsi près du foyer domestique et en quelque sorte au sein de la famille. »⁴²¹

C'est pourquoi, « les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage

⁴¹⁷ *Idem.*

⁴¹⁸ De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique T. I et II*, NLA, 1^e éd., Paris, 2019, p. 45.

⁴¹⁹ *Idem*, p. 48.

⁴²⁰ *Ibid*, p. 48.

⁴²¹ De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique T. I et II*, NLA, 1^e éd., Paris, 2019, p. 50.

paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance, mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface. »⁴²²

Partout où prend forme le projet décentralisateur, il s'appuie sur la souveraineté du peuple, sur la conviction que le pouvoir émane de celui-ci. Par conséquent, le pouvoir doit être exercé au plus près des citoyens pour tout ce qui concerne les intérêts locaux.

II.- L'écologie dans le projet politique

178. En France, la question du développement durable semble se situer au cœur des politiques publiques locales. Cela peut se comprendre car le modèle de développement fondé sur les énergies fossiles n'est pas durable. Il n'est pas durable car il est établi scientifiquement que ces énergies ne sont pas infinies, inépuisables. La question n'est pas de savoir si le monde sera à court de pétrole et de gaz. Mais plutôt quand ? Ce modèle de développement n'est pas durable car il débouchera sur une catastrophe écologique.

Le changement climatique est le baromètre de la catastrophe écologique annoncée. Ses conséquences seront environnementales, sociales et économiques. Sur le plan environnemental, on assistera à une chute de la biodiversité, à la raréfaction de l'eau, ce qui entraînera des conséquences sur l'agriculture. La sécheresse et la montée des eaux provoqueront l'exode de populations nombreuses. Le choc économique consécutif au choc écologique sera phénoménal.

Réagir à ces défis exige une gouvernance à la fois active pour prévenir et réactive pour réagir. Cela se traduit par une politique environnementale qui tienne compte des réalités des territoires et un mécanisme de gestion des risques et désastres qui soit rapidement opérationnel.

Voilà pourquoi, en France, l'environnement (A) et l'urbanisme (B) ont une place importante en politique publique locale. En Haïti, le rôle des collectivités locales en la matière est assez vague et imprécis ; pire encore, les moyens ne suivent pas. Plus généralement, les textes en matière d'urbanisme et d'environnement en Haïti sont assez

⁴²² *Idem*, p. 46.

éparpillés. Il faudrait les regrouper pour qu'ils soient plus accessibles. On peut s'inspirer de l'expérience française pour voir comment intégrer les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques publiques. Il faut néanmoins être lucide, tout n'est pas transposable dans le contexte haïtien.

A.- Politique locale de l'environnement

179. En France, la politique locale de l'environnement donne toute sa mesure principalement en matière de biodiversité, en matière d'aménagement et de gestion des eaux et en matière de protection et d'aménagement du littoral. Dans chacun de ces secteurs, l'action de l'État se situe au niveau de la stratégie générale et celle des collectivités locales est focalisée au niveau de la mise en œuvre.

L'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité est du ressort de l'État. Il l'élabore en concertation avec des représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des secteurs de la société civile concernés par la thématique.⁴²³ Au niveau régional, « les Régions définissent et mettent en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité tenant compte des orientations de la stratégie nationale et élaborée dans les mêmes conditions de concertation » avec le soutien des délégations territoriales de l'Agence française pour la biodiversité.⁴²⁴ La définition et la mise en œuvre de cette stratégie à l'échelon de leur territoire relève des collectivités territoriales et de leurs groupements.⁴²⁵ La politique de la France en matière de biodiversité commence au niveau national, passe au niveau régional pour atterrir au niveau local en synergie avec les différentes parties prenantes.

L'autorité administrative compétente élabore pour chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux⁴²⁶ après avoir délimité les bassins ou groupements de bassins dans les conditions prévues par le code de l'environnement.⁴²⁷

Au niveau local, dans les conditions prévues par le code de l'environnement, une commission locale de l'eau élabore un schéma d'aménagement et de gestion des eaux qui

⁴²³ Code de l'environnement, art. L. 110-3 al. 1.

⁴²⁴ Code de l'environnement, art. L. 110-3 al. 2 et 3.

⁴²⁵ Code de l'environnement, art. L. 110-3 al. 2.

⁴²⁶ Code de l'environnement, art. L. 212-1 § III.

⁴²⁷ Code de l'environnement, art. L. 212-1.

doit être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.⁴²⁸ La commission locale de l'eau est composée entre autres de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.⁴²⁹

Quant au littoral, il est une entité géographique qui nécessite une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. C'est pourquoi, « la réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales, ou de leurs groupements ».⁴³⁰

Cette synergie et cette coordination qu'on retrouve en droit de l'environnement français fait défaut en Haïti, ce qui pourrait expliquer la faiblesse de la politique publique locale de l'environnement. Certes, le législateur considère l'environnement haïtien comme un patrimoine national et un élément essentiel pour le développement durable du pays et fait obligation aux institutions nationales, municipales et locale de le protéger ;⁴³¹ Cependant, il ne précise pas comment l'action des collectivités locales doit s'inscrire dans la politique environnementale globale de l'État.

L'environnement et les ressources naturelles font partie des compétences de la section communale⁴³² ; on ne sait pas trop ce que cela implique concrètement. Au nombre des attributions du Conseil municipal il y a l'entretien, le développement et la protection des forêts communales et leur exploitation.⁴³³ On est en droit de douter des moyens financiers, humains et techniques des communes haïtiennes pour relever ce défi.

Le décret de 2005 sur l'environnement se contente de donner aux collectivités territoriales haïtiennes (départements, communes, sections communales) la mission de concourir avec le pouvoir central à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire et à l'amélioration du cadre de vie notamment en participant à l'élaboration des plans départementaux et communaux d'action de l'environnement et de développement durable.⁴³⁴ Ces plans d'action tardent encore à voir le jour.

⁴²⁸ Code de l'environnement, art. L. 212-3, 212-4 et s.

⁴²⁹ Code de l'environnement, art. L. 212-4 § II.- 1°.

⁴³⁰ Code de l'environnement, art. L. 321-1 § I et § II.

⁴³¹ Décret du 12 octobre 2005 sur la gestion de l'environnement, art. 3 et 7.

⁴³² Décr. OSC, art. 50 al. 3.

⁴³³ Décr. OFC, art. 64 al. 12.

⁴³⁴ Décret du 12 octobre 2005 sur la gestion de l'environnement, art. 25 al. 1.

Il faut reconnaître que ce problème dépasse le cadre des collectivités territoriales et se situe plus généralement au niveau de l'État haïtien qui n'arrive pas à faire respecter les normes minimales en matière d'environnement. Souvent par manque de moyen ou parce que ceux qui sont chargés de défendre l'intérêt général sont compromis avec des intérêts de secteurs puissants de la société.

B.- Politique locale de l'urbanisme

180. L'aménagement et l'urbanisme, par leur nature, représentent sans doute le cœur des politiques publiques locales. Il s'agit de maîtriser et d'organiser l'espace ; qui peut mieux le faire sinon les collectivités locales ? En France, dans ce domaine, l'État joue surtout un rôle de stratège : subsidiarité et synergie sont au rendez-vous. En effet, les collectivités publiques sont gestionnaires et garantes, dans le cadre de leurs compétences, du territoire français qui est le patrimoine commun de la nation.⁴³⁵

Le règlement national d'urbanisme incarne un bel exemple de subsidiarité. Il s'applique sur l'ensemble du territoire français, cependant, certaines dispositions ne sont pas applicables dans les parties du territoire où un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu, ou une carte communale est applicable.⁴³⁶

Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme.⁴³⁷ Ces directives sont gages de synergie entre les différentes politiques publiques locales et nationales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. C'est pourquoi, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit être compatible avec ces directives.⁴³⁸ Le plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale doivent être compatibles avec le SCOT.⁴³⁹ Le SCOT et le PLU sont élaborés par un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte.⁴⁴⁰

On retrouve en droit de l'urbanisme haïtien plus ou moins la même logique qui préside le droit français de l'urbanisme. Le Conseil départemental anime le processus d'élaboration

⁴³⁵ Code de l'urbanisme, art. L. 101-1.

⁴³⁶ Code de l'urbanisme, art. L. 111-1.

⁴³⁷ Code de l'urbanisme, art. L. 102-4.

⁴³⁸ Code de l'urbanisme, art. L. 143-25 1°.

⁴³⁹ Code de l'urbanisme, art. L. 131-4.

⁴⁴⁰ Code de l'urbanisme, art. L. 143-16 et L. 151-7-2.

du plan de développement et du schéma d'aménagement du département.⁴⁴¹ Comme le Conseil départemental n'est pas opérationnel, par conséquent il n'y a pas de plan départemental.⁴⁴² Le Conseil municipal élabore les plans d'aménagement de la commune.⁴⁴³ Quant à la section communale, le développement et l'aménagement de son territoire font partie de ses compétences.⁴⁴⁴ Cependant, la section communale est une subdivision de la commune. Le législateur ne précise pas quel rapport il y a entre ces deux collectivités territoriales en matière de plan d'urbanisme. Ce qui risque de créer des confusions.

La politique locale d'urbanisme souffre du même problème que celle de l'environnement : la faiblesse de l'État haïtien.

Conclusion de la section 1

181. Dans un État unitaire décentralisé, seul l'État dispose de la compétence de sa compétence. Ainsi, les compétences des collectivités territoriales ne sont pas des compétences propres garantis par la constitution, ce sont des compétences d'attribution que seul l'État peut transférer. Elles résultent, en outre, de leur libre administration.

Or, la notion de libre administration est imprécise par nature ; on peut tout au plus recevoir des signaux qui révèlent leur manifestation.⁴⁴⁵ L'imprécision inévitable du principe de libre administration « implique l'imprécision du caractère effectif des compétences par l'exercice desquelles cette libre administration se manifeste. Les marges d'appréciation dont le juge constitutionnel dispose sont tout à fait considérables. Ainsi, c'est à lui qu'il appartient d'apprécier si une loi privant les autorités des collectivités territoriales de certaines de leurs compétences ou imposant à ces collectivités de nouvelles obligations suffit à compromettre les libertés locales affirmées à l'article 72, al. 2 de la constitution [française]. »⁴⁴⁶

⁴⁴¹ Décr. OFD, art. 102.

⁴⁴² Voir infra n° 230.

⁴⁴³ Décr. OFC, art. 64 al. 21.

⁴⁴⁴ Décr. OSC, art. 50 al. 1.

⁴⁴⁵ Voir les éléments constitutifs de la libre administration, supra n° 121.

⁴⁴⁶ Bacoyannis C., *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica/PUAM, Paris, 1993, p. 279.

Pour ce faire, le juge peut se référer à un ensemble de principes comme : les blocs de compétence, la collectivité chef de file, l'interdiction de tutelle entre collectivités et la subsidiarité.

Par ailleurs, le transfert de compétences aux collectivités territoriales n'est pas juste une affaire de technicalité juridique, c'est un projet éminemment politique : le projet décentralisateur, qui est un projet politique libéral.

Ainsi, les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre des politiques publiques locales. En France, l'environnement et l'urbanisme ont une place importante dans le cadre de ces politiques.

Il ne s'agit pas d'une décentralisation gouvernementale mais d'une décentralisation administrative fondée sur le principe de la souveraineté du peuple. Au Gouvernement central, les intérêts nationaux ; aux collectivités territoriales, les intérêts locaux. D'où la nécessité d'accorder des compétences propres aux collectivités territoriales.

SECTION 2 : DES RESSOURCES DÉVOLUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

182. Après la Révolution française de 1789, la France a fait le choix d'une autorité locale élective afin de garantir une administration locale qui émane du peuple. Cependant, des doutes n'ont pas tardé à émerger sur les capacités administratives réelles de ces élus particulièrement en matière financière.

À certains égards, ces doutes étaient fondés car, à ses débuts, la gestion des finances municipales a produit des résultats pour le moins catastrophiques. Cette situation « maintenue tant bien que mal sous la constituante et la législative s'effondra avec la Convention et était devenue véritablement critique sous le Directoire »⁴⁴⁷ ; ce qui provoqua une reprise en main de l'administration communale, par le pouvoir central, qui s'accompagna sous le Consulat et l'Empire d'un contrôle renforcé de la gestion financière locale. La Restauration et la monarchie de Juillet conservèrent les mécanismes de contrôle étatique hérités de l'Empire.

⁴⁴⁷ Crouy-Chanel E., « L'autonomie financière des collectivités territoriales à l'époque contemporaine » dans *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Economica, Paris, 2017, p. 65.

Certes, la perception de l'incompétence gestionnaire des collectivités locales persiste encore aujourd'hui, néanmoins elle est tempérée par une conception qui voit dans l'action publique locale la possibilité d'une meilleure gestion publique car elle rapproche la décision à prendre du problème à régler, avec rapidité, pertinence et efficacité ; c'est ce qui justifie le principe de libre administration inscrit dans la constitution française de 1946.

En Haïti, cette tension entre ceux qui doutent de la capacité des collectivités territoriales à bien gérer leurs ressources et ceux qui pensent que la gestion au plus près des territoires est gage d'efficacité fait encore l'actualité. Il semble que la majorité de la société penche pour la deuxième conception ; la réclamation incessante d'une décentralisation effective par plusieurs secteurs de la société civile en est une preuve. Dans cette dynamique, la constitution haïtienne de 1987 proclame l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales.

La libre administration ou autonomie administrative ne se limite pas à des transferts de compétences aux collectivités territoriales, elle doit se traduire aussi par des transferts de ressources. C'est ainsi que la constitution française proclame la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales (paragraphe 1). En filigrane de cette disposition constitutionnelle se déploie un projet économique (paragraphe 2). En effet, rappelons-le : la pratique du droit n'est jamais étrangère à la pensée dominante.⁴⁴⁸

Paragraphe 1 : La libre disposition des ressources

183. Le principe de libre disposition des ressources prend sa source dans la charte européenne de l'autonomie locale⁴⁴⁹ Ce principe est inscrit dans la constitution française en ces termes : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ». ⁴⁵⁰

La libre disposition des ressources – comme son équivalent haïtien, le principe d'autonomie financière – est un principe de compétence pour le législateur qui seul peut décider de l'attribution et de la répartition des ressources aux collectivités territoriales (I). Ces principes comprennent deux grands axes : la liberté financière des collectivités territoriales et la juste répartition des ressources entre ces dernières (II).

⁴⁴⁸ Voir supra n° 158 § 3.

⁴⁴⁹ CEAL, art. 9 § 1. Voir infra n° 187.

⁴⁵⁰ Const. FR, art. 72-2.

I.- Nature de la libre disposition des ressources

184. Les collectivités territoriales peuvent disposer librement de leurs ressources « dans les conditions fixées par la loi. »⁴⁵¹ Alors qu'en droit français on parle de « libre disposition des ressources » (A), la constitution haïtienne préfère parler « d'autonomie financière » des collectivités territoriales (B). Le principe de libre disposition des ressources et celui de l'autonomie financière sont globalement équivalents.

A.- Un principe de compétence pour le législateur

185. Il appartient au législateur de créer les conditions d'exercice du droit des collectivités territoriales à disposer librement de leurs ressources, c'est à lui d'en fixer les conditions. L'ensemble de la jurisprudence française va dans ce sens. Dans les lignes suivantes, on présentera brièvement quelques décisions à titre d'illustration.

En effet, il appartient au législateur de fixer le principe d'une compensation par l'État en cas de pertes de recettes fiscales par les collectivités territoriales. Il peut cependant permettre au pouvoir réglementaire d'en fixer la limite : « Considérant qu'après avoir posé le principe de la compensation par l'État des pertes de recettes, l'article 16 de la loi [de finances pour 1988] y a apporté une limite ; qu'il ressort des débats devant le Parlement que cette limite concerne exclusivement des cotes d'imposition très faibles et est destinée à éviter que la compensation de toutes les pertes de recettes, même des plus minimes, n'entraîne un coût de gestion qui serait sans rapport avec la modicité des sommes en jeu ; que, dans ces conditions, en laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant en deçà duquel il n'y aura pas lieu à compensation le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence au regard de l'article 34 de la constitution ».⁴⁵²

C'est aussi au législateur de prévoir la nature des ressources que les collectivités territoriales peuvent inscrire en recette à leur budget : « sont, en raison de leur objet, du domaine de la loi... les ressources que les syndicats de communes et les districts urbains peuvent inscrire en recettes à leur budget ; elles touchent... au principe de la libre administration des collectivités locales »⁴⁵³.

⁴⁵¹ Voir art. 72-2 de la constitution française.

⁴⁵² Cons. const., Déc. n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 § 6, *loi de finances pour 1988*.

⁴⁵³ Cons. const., Déc. n° 64-29 DC du 12 mai 1964 § 2, *nature juridique de certaines dispositions relatives à l'administration départementale et à l'administration communale et figurant dans les ordonnances n° 58-937 du 11 octobre 1958, n° 59-29 du 5 janvier 1959, n° 59-30 du 5 janvier 1959, n° 59-33 du 5 janvier 1959 et n° 59-150 du 7 janvier 1959 et dans la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962*.

De même, les modalités de vote du budget relèvent du législateur : « en raison de l'importance que revêt le vote du budget pour la commune, les dispositions du premier alinéa de l'article 175 du code de l'administration communale... font application des principes fondamentaux réservés à la loi par l'article 34 de la constitution et sont, dès lors, du domaine de la loi ». ⁴⁵⁴

Par ailleurs, seule la loi peut poser le principe d'une participation obligatoire des collectivités territoriales aux dépenses de l'État : « Aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi ». ⁴⁵⁵ S'appuyant sur cette disposition, le juge administratif censure des dispositions réglementaires qui aggravent les charges pesant sur les collectivités territoriales sans autorisation légale, par exemple le premier alinéa de l'article 7 du décret du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports qui impose de manière détournée des charges financières aux communes. Considérant, déclare le Conseil d'État, que : « ces dispositions, qui confient aux maires agissant en qualité d'agents de l'Etat la tâche de recueillir les demandes de passeport, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les passeports qui leur sont adressés par ces derniers, ont pour effet d'imposer indirectement aux communes les dépenses, à la charge de l'Etat, relatives à l'exercice de ces attributions ; qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales que le législateur était seul compétent pour édicter de telles dispositions ». ⁴⁵⁶

On remarquera que la jurisprudence sanctionne les dispositions légales qui portent atteintes à la libre disposition des ressources sur la base du principe de libre administration. Car, ce n'est pas le droit pour les collectivités territoriales à disposer librement de leurs ressources en tant que tel qui constitue un droit ou liberté garanti par la constitution, mais le principe de la libre administration ; c'est sur cette base là qu'on pose une question prioritaire de constitutionnalité. La libre disposition des ressources est une conséquence logique de la libre administration.

⁴⁵⁴ Cons. const., Déc. n° 75-84 L du 19 novembre 1975 § 4, *nature juridique de diverses dispositions relatives à l'administration communale, aux syndicats de communes, aux fusions et regroupements de communes, aux districts et aux agglomérations nouvelles*.

⁴⁵⁵ CGCT, art. L. 1611-1.

⁴⁵⁶ CE, Déc. n° 232888 du 5 janvier 2005, *commune de Versailles*.

La libre administration des collectivités territoriales peut être limitée par l'intérêt général⁴⁵⁷ ; cependant, les obligations mises à la charge de celles-ci au nom de l'intérêt général « doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ». ⁴⁵⁸ En outre, il faut que ces obligations et ces charges répondent aux exigences constitutionnelles en particulier les articles 34 et 72 de la constitution. ⁴⁵⁹ Ces trois conditions sont cumulatives : fondement constitutionnel, intérêt général, définition des obligations avec précision ; et « l'absence d'une seule d'entre elles suffit à faire déclarer la disposition législative contraire à la constitution. » ⁴⁶⁰

Toutefois, le juge constitutionnel n'a pas censuré jusqu'à date une loi qui aurait restreint excessivement ou injustement les ressources des collectivités territoriales. Différents cas illustrent ce constat.

En ce qui concerne le fonds de solidarité pour le logement, le juge constitutionnel estime que : « en prévoyant que la contribution du département au financement du fonds de solidarité pour le logement sera au moins égale à celle de l'État, le législateur n'a pas porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ». ⁴⁶¹

En matière de fiscalité, le juge administratif ne voit pas d'inconvénients à ce que la loi prévoit des possibilités d'exonérations fiscales au profit des entreprises arguant que : « si en vertu de l'article 72 de la constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 de la constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences, et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; que sur le fondement de ces dispositions, le législateur qui a prévu... un mécanisme de compensation financière à la perte de recettes résultant des exonérations fiscales envisagées, pouvait édicter les règles ci-dessus analysées sans qu'elles aient pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ; qu'en tout état de cause les collectivités et établissements concernés

⁴⁵⁷ Voir supra n° 124 § 2 à 4.

⁴⁵⁸ Cons. const., Déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990 § 16, *loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

⁴⁵⁹ Cons. const., Déc. n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 § 29, *loi relative au secteur de l'énergie*.

⁴⁶⁰ Verpeaux M., « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales » dans *AJDA 2011*, p. 2072.

⁴⁶¹ Cons. const., Déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990 § 20, *loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

conservent la faculté de faire obstacle, par leurs délibérations, à l'application de ces mesures. »⁴⁶²

B.- La libre disposition des ressources à l'aune de l'autonomie financière

186. En Haïti, « la commune a l'autonomie administrative et financière... »⁴⁶³ et « le département est une personne morale. Il est autonome ».⁴⁶⁴ La constitution de 1987 consacre donc l'autonomie des collectivités territoriales plus généralement sur le plan administratif et plus spécifiquement sur le plan financier.

L'autonomie administrative et financière sont liées comme le sont la libre administration et la libre disposition des ressources. L'autonomie financière est la conséquence logique de l'autonomie administrative. Les collectivités territoriales sont autonomes ou s'administrent librement parce qu'elles ont la personnalité morale.⁴⁶⁵

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation place l'autonomie dans le cadre globale de la décentralisation qui « consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer de manière autonome et à gérer leurs affaires propres... »⁴⁶⁶ et il définit l'autonomie des collectivités territoriales comme le droit et la capacité de ces dernières à régler des affaires publiques de leur compétence.⁴⁶⁷

De cette définition générale de l'autonomie, on peut déduire une définition spécifique de l'autonomie financière. Ainsi, on peut définir l'autonomie financière des collectivités territoriales comme « un principe juridique de valeur constitutionnelle conférant aux collectivités territoriales certaines prérogatives leur permettant de choisir librement les dépenses et les recettes leur permettant d'exercer une action politique et économique dans la limite de leur domaine spatial de compétence et sous le contrôle de l'État. »⁴⁶⁸ En d'autres termes, l'autonomie financière est un droit pour les collectivités territoriales à disposer librement de leurs ressources.

⁴⁶² Cons. const., Déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 § 37, *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*. Voir aussi : Déc. n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 et Déc. n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002.

⁴⁶³ Const. HT, art. 66.

⁴⁶⁴ Const. HT, art. 77.

⁴⁶⁵ Voir supra n° 54.

⁴⁶⁶ Décr. CGD, art. 2.

⁴⁶⁷ Décr. CGD, art. 20.

⁴⁶⁸ Oliva E., « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? » dans *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Economica, Paris, 2017, p. 110.

II.- Les caractéristiques de la libre disposition des ressources

187. La charte européenne de l'autonomie locale et la constitution françaises posent le principe de la libre disposition des ressources des collectivités territoriales.⁴⁶⁹ Au regard de la charte, ce principe est caractérisé par quatre éléments principaux.

Le premier élément est le critère des ressources propres : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes »⁴⁷⁰ ; ces ressources suffisantes leur sont octroyées dans l'exercice de leurs compétences, précise l'article 9 § 1 de la Charte.

Le deuxième élément est la compensation des charges. Concrètement, « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la constitution ou la loi. »⁴⁷¹

Le troisième élément est la fiscalité locale propre. En effet, « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. »⁴⁷²

Le quatrième élément est la péréquation car « la protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent... »⁴⁷³

Ces quatre éléments, qui sont introduits dans la constitution française, peuvent être regroupés autour de deux principes : la liberté financière des collectivités territoriales (A) et la juste répartition des ressources entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes (B). Ces mêmes éléments, à quelques différences près, caractérisent aussi l'autonomie financière des collectivités territoriales haïtiennes.

⁴⁶⁹ Voir supra n° 183.

⁴⁷⁰ CEAL, art. 9 § 1.

⁴⁷¹ CEAL, art. 9 § 2.

⁴⁷² CEAL, art. 9 § 3.

⁴⁷³ CEAL, art. 9 § 5.

A.- La liberté financière des collectivités territoriales

188. La liberté financière des collectivités territoriales est formulée dans la constitution française en ces termes : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement... ». ⁴⁷⁴

En syntonie avec la constitution haïtienne⁴⁷⁵, le décret fixant le cadre général de la décentralisation proclame que « les collectivités territoriales sont dotées d'un patrimoine et de ressources propres qu'elles administrent de manière autonome. »⁴⁷⁶

Pour qu'il y ait liberté ou autonomie financière, les collectivités doivent donc disposer de leurs propres ressources et de leur propre fiscalité.⁴⁷⁷ La liberté ou l'autonomie a un prix.

1.- Les ressources propres

189. Par ressources propres, on réfère aux ressources qui ne proviennent ni de dotation de l'État, ni de l'impôt. Le code général des collectivités territoriales, en écho à l'article 72-2 de la constitution française, donne une liste exhaustive des ressources propres des collectivités territoriales qu'on peut regrouper en cinq catégories : « des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »⁴⁷⁸

L'obligation d'une part déterminante de ressources propres dans le budget des collectivités constitue le point central du pouvoir financier local. Cependant, soutient le Conseil constitutionnel français, cette disposition « n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé ». ⁴⁷⁹

De même, le pouvoir financier local n'interdit pas au législateur de prévoir des catégories de dépenses à caractère obligatoire, par exemple dans le cas de l'organisation d'un référendum par la collectivité territoriale. En effet, le Conseil constitutionnel décide : « qu'en disposant que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui a décidé d'y recourir,

⁴⁷⁴ Const. FR, art. 72-2 al. 1.

⁴⁷⁵ Voir supra n° 186.

⁴⁷⁶ Décr. CGD, art. 22.

⁴⁷⁷ La fiscalité propre n'est pas synonyme d'autonomie fiscale. Voir infra n° 190.

⁴⁷⁸ CGCT, art. L.O. 1114-2.

⁴⁷⁹ Cons. const., Déc. n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 § 15, *loi de programme de l'outre-mer*.

[la loi] ne porte pas atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, tel qu'il est précisé par le premier alinéa de l'article 72-2 de la constitution ».⁴⁸⁰

2.- La fiscalité locale propre

190. En France, les ressources propres des collectivités territoriales et les recettes fiscales « représentent pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». ⁴⁸¹ La constitution haïtienne n'a pas établi explicitement une fiscalité locale propre pour les collectivités territoriales. Cependant, en leur reconnaissant l'autonomie administrative et financière et le droit d'avoir des ressources propres, cela peut justifier une fiscalité locale propre. De fait, le décret fixant le cadre général de la décentralisation reconnaît aux collectivités la compétence de prélever certains impôts. ⁴⁸²

Dans un État unitaire décentralisé, les questions relatives à la fiscalité locale sont intrinsèquement liées à l'articulation entre la libre administration (autonomie administrative) des collectivités territoriales, l'indivisibilité de la République et l'autonomie financière des collectivités territoriales. ⁴⁸³ Ces questions s'inscrivent au cœur de la notion de capacité fiscale des collectivités territoriales. La capacité : « est l'aptitude à faire quelque chose. L'aptitude d'une personne physique ou morale à jouir de certains droits ou à exercer une compétence. La capacité fiscale correspondrait donc à l'exercice de la compétence fiscale par les collectivités territoriales. C'est-à-dire la capacité pour la collectivité d'autodéterminer ses ressources fiscales. Cela signifierait qu'elle disposerait du droit, au même titre que le législateur national, de définir ses propres assiettes fiscales...et d'y appliquer un taux d'imposition ». ⁴⁸⁴ Tel n'est pas le cas en France, ni en Haïti.

En effet, le pouvoir fiscal local propre reconnu par la constitution française aux collectivités territoriales est encadré par le législateur. C'est la loi qui autorise les collectivités territoriales à fixer : « l'assiette, le taux ou le tarif... le taux ou une part locale d'assiette » (CGCT, art. L.O. 1114-2). Le Conseil constitutionnel rappelle que « l'article 34 de la constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de

⁴⁸⁰ Cons. const., Déc. n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 § 10, *loi organique relative au référendum local*.

⁴⁸¹ Const. FR, art. 72-2 al.3.

⁴⁸² Décr. CGD, art. 139 et 140.

⁴⁸³ Baudu A., « Fiscalité locale » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Lavault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 550.

⁴⁸⁴ *Idem*, p. 551.

la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». ⁴⁸⁵

Donc, dans un État unitaire, il y a en principe une absence d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales contrairement à ce qui existe dans un État fédéral ou régionalisé. Les collectivités territoriales en France et en Haïti n'ont qu'une « compétence fiscale dérivée ». ⁴⁸⁶

B.- La juste répartition des ressources

191. Une juste répartition des ressources entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes passe par la compensation des charges et la péréquation. Un système efficace de compensation des charges et de péréquation contribuent à l'égalité entre les collectivités territoriales et constituent des boucliers contre les éventuelles atteintes du pouvoir central au pouvoir financier des collectivités territoriales.

1.- La compensation des charges

192. La compensation des charges obéit à deux principes différents – l'attribution de ressources équivalentes par le pouvoir central et la détermination de ressources par le législateur – selon qu'il s'agisse de transfert de compétences ou de création et extension de compétences.

Dans le premier cas, le principe est le suivant : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. » ⁴⁸⁷ Il s'agit d'une « compensation garantie, intégrale et concomitante des charges transférées. » ⁴⁸⁸

Dans le second cas, il y a compensation si la création ou l'extension de compétences a pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales ; cette situation

⁴⁸⁵ Cons. const., Déc. n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 § 13, *loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*.

⁴⁸⁶ Baudu A., « Fiscalité locale » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 551.

⁴⁸⁷ Const. FR, art. 72-2 al. 3.

⁴⁸⁸ Cabannes X., « Le contentieux des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, *AJDA*, 2016, p. 600.

s'accompagne alors de ressources déterminées par la loi.⁴⁸⁹ En cas de création de compétences, il n'existe donc pas « d'obligation de compensation financière intégrale puisque le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation ; il en va de même en matière d'extension de compétence, c'est-à-dire pour toute nouvelle mission, rattachable à une compétence déjà assumée par une collectivité territoriale, qui se traduit par l'élargissement de la compétence préexistante ou par l'attribution d'une nouvelle mission. »⁴⁹⁰

Ces mécanismes de compensation ne s'appliquent que si une compétence est bien en cause. La loi sur le référendum local par exemple ne peut être regardée « comme un transfert, une création ou une extension de compétences au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la constitution dès lors que le référendum local ne constitue, pour les collectivités territoriales, qu'une procédure facultative d'adoption de leurs délibérations et de leurs actes ». ⁴⁹¹

En outre, il doit s'agir d'une compétence juridiquement attribuée à une collectivité territoriale, et non une compétence exercée au nom de l'État. Les compétences confiées aux maires, par exemple, au titre de la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports sont exercées au nom de l'État. Donc, le principe de la compensation des charges ne s'applique pas dans un tel cas de figure car les dispositions de l'article 72-2 de la constitution française ne s'appliquent qu'aux compétences exercées par les collectivités territoriales.⁴⁹²

Le décret fixant le cadre général de la décentralisation en Haïti prévoit un mécanisme de compensation lié « à l'octroi ou 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 »⁴⁹³

⁴⁸⁹ Const. FR, art. 72-2 al. 3. Le décret fixant le cadre général de la décentralisation en Haïti place le principe de la compensation comme élément central préalable à tout transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Cf. Décr. CGD art. 86 et 88.

⁴⁹⁰ Cabannes X., « Le contentieux des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, *AJDA*, 2016, p. 600.

⁴⁹¹ Cons. const., Déc. n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 § 10, *loi organique relative au référendum local*. Voir aussi : n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 § 17, *loi de programme de l'outre-Mer*.

⁴⁹² Cons. const., Déc. 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 § 7, *commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]*.

⁴⁹³ Décr. CGD, art. 144.

2.- La péréquation

193. On peut définir la péréquation comme « un mécanisme qui vise à réduire les inégalités entre les collectivités locales, soit verticalement, lorsque l'État accorde des ressources aux collectivités locales, soit horizontalement, lorsque est opérée une redistribution des ressources entre collectivités de même niveau. »⁴⁹⁴

Selon l'article 72-2 al. 5 de la constitution française, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. » Le droit haïtien prévoit un dispositif similaire : il s'agit du fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales géré par le Conseil de gestion des fonds des collectivités territoriales (CGFCT) dont la mission est d'accorder des allocations aux collectivités notamment sur la base du montant des recettes fiscales locales par habitant.⁴⁹⁵

La péréquation n'est qu'un dispositif technique visant à concilier le principe de liberté avec celui d'égalité. Donc, « sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la constitution ».⁴⁹⁶ Par cette lecture, le conseil constitutionnel français ne contribue pas à l'objectif d'égalité visé par le constituant.

Ainsi, dans l'état actuel du droit, la péréquation demeure un principe inopérant. Il serait intéressant de voir la réaction du Conseil face à une QPC fondée sur la méconnaissance du principe d'égalité par le fait que la faiblesse du mécanisme de péréquation ouvre la voie à l'accentuation des inégalités entre les citoyens sur l'ensemble du territoire de la République.

Paragraphe 2 : La libre disposition des ressources des collectivités territoriales, un projet économique

194. Le projet économique à la base du principe de la libre disposition des ressources s'inscrit dans le cadre du discours libéral qui a eu ses lettres de noblesse au XVIII^e s., le siècle des lumières, avec des philosophes comme Locke, Montesquieu, Rousseau et Voltaire pour ne citer que ceux-là. Le mot clé de ce siècle est la liberté : « liberté politique contre

⁴⁹⁴ Aubelle V., « Péréquation » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 801.

⁴⁹⁵ Décr. CGD, art. 150.

⁴⁹⁶ Cons. const., Déc. 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 § 5, *commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]*.

l'absolutisme, liberté de culte contre l'intolérance, liberté de la presse contre la censure...liberté économique contre le monopole, le protectionnisme et le corporatisme. »⁴⁹⁷

L'ensemble de ces revendications a été porté à un haut niveau par la Révolution française de 1789 dont l'une des causes en est l'incapacité de l'Ancien régime à réformer l'administration et plus spécifiquement à décentraliser.⁴⁹⁸ La libre disposition des ressources accordée depuis peu aux collectivités territoriales doit être replacée dans cette longue histoire de lutte pour la libre administration des collectivités locales. Elle s'inscrit donc dans un projet économique : le libéralisme.

Le libéralisme naît au XVIII^e siècle, principalement grâce aux travaux d'A. Smith, R. Malthus et D. Ricardo. On peut définir le libéralisme économique comme un « courant de pensée constitué de sensibilités et de doctrines diverses dont l'objectif est de protéger les libertés économiques dans le cadre d'un système de production et d'échange régulé par le marché. »⁴⁹⁹ Dans ce système, l'État est invité à limiter strictement ses interventions et à ne jamais empêcher, par sa législation, l'initiative privée.

Dans une thèse de doctorat en droit, ce n'est pas l'endroit pour faire toute l'histoire économique. On se contentera donc de présenter les principaux éléments du projet économique libéral (I) avant de voir le rôle de l'État dans ce projet économique (II).

I.- Le projet économique libéral

195. La primauté de l'initiative privée dans la sphère économique s'inscrit au cœur du libéralisme. Le degré d'intervention ou de non-intervention de l'État dans l'économie est un critère qui conduit à regrouper les économistes libéraux en deux grandes catégories : les théoriciens du laisser-faire (A) et les keynésiens (B). Cette subdivision est assez schématique, néanmoins les économistes du courant libéral se situent plus ou moins dans l'un de ces deux grands blocs.

⁴⁹⁷ Le Point Références, *Comprendre l'économie. Les textes fondamentaux*, Sebdo, Paris, n° 62, mars-avril 2016, p.28.

⁴⁹⁸ Voir supra n° 104.

⁴⁹⁹ Nay O. (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, 3^e éd., Paris, 2014, p. 312.

A.- Les théoriciens du laisser-faire

196. Plusieurs auteurs ont prôné le libéralisme ; c'est le cas des physiocrates⁵⁰⁰ et de David Hume. Cependant, Adam Smith (1723-1790) mérite le titre de père fondateur du libéralisme pour avoir exposé la doctrine libérale de façon systématique et argumentée, dans son célèbre essai intitulé : « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations » (1776).

Pour Smith, « le marché s'autorégule de façon à coordonner toutes les demandes et toutes les offres issues de l'intérêt privé, comme si les hommes étaient dirigés par une « main invisible ». Cette métaphore signifie que les intérêts privés, en œuvrant à se satisfaire, servent du même coup l'intérêt public, même s'ils le font sans le savoir et sans le vouloir. Smith rapporte donc l'efficacité de l'échange économique à la recherche de l'intérêt privé, et c'est pourquoi il faut laisser cette recherche s'effectuer aussi librement que possible, sans trop la contraindre par les interventions de l'État. »⁵⁰¹

Dans la lignée de Smith, David Ricardo – dans son ouvrage intitulé « Des principes de l'économie politique et de l'impôt » – développe la théorie de l'avantage comparatif. Selon cette théorie, tous les pays ont intérêt à s'ouvrir au commerce international et à se spécialiser dans le secteur de production où ils sont compétitifs. Finalement, le bien-être général s'améliore car la production globale est supérieure à ce qu'elle aurait été si chacun s'était recroquevillé derrière ses frontières et avait produit lui-même pour couvrir ses propres besoins. Le commerce international est donc un jeu à somme positive, gagnant-gagnant.⁵⁰² Ricardo complète donc le libéralisme de Smith par le « libre-échangeisme ».

Dans la réalité, si le système économique libéral crée beaucoup de richesses, il crée aussi beaucoup de pauvretés et les écarts de richesses ne cessent de croître entre les pays et entre riches et pauvres à l'intérieur des pays.

B.- Les keynésiens

197. En 1929, un krach boursier précipite le monde dans la dépression et fait exploser le chômage. C'est dans ce contexte que s'impose le keynésianisme contre le « laissez-faire »

⁵⁰⁰ Voir supra n° 103.

⁵⁰¹ Le Point Références, *Comprendre l'économie. Les textes fondamentaux*, Sebdo, Paris, n° 62, mars-avril 2016, p. 28.

⁵⁰² *Idem*, p. 40.

des penseurs libéraux « classiques ». Ce courant de pensée encourage l'intervention de l'État pour stimuler la demande et mieux lutter contre le chômage.

Dans son livre, « Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie » (1936), John Maynard Keynes développe deux thèses essentielles. La première est que « dans une économie de marché en circuit fermé, le plein emploi n'est jamais assuré. Pour qu'il le soit, il faut en effet que ce que les uns décident de ne pas dépenser – leur épargne – soit utilisé pour financer des investissements d'un montant équivalent. »⁵⁰³ En économie ouverte, la conclusion est similaire : lorsque l'investissement faiblit, il en résulte du chômage involontaire.

La deuxième thèse développée par Keynes est la suivante : « L'irrégularité de l'investissement est largement liée au fait que l'avenir est toujours incertain. Aussi les entreprises... ont tendance à se fier à l'opinion commune : quand le climat – ou la bourse – est à l'optimisme, l'investissement afflue, pour régresser quand l'atmosphère est au pessimisme. Ce qui accentue les phases d'essor, mais aussi celles de récession. Il est donc de la responsabilité de l'État de régulariser ces hauts et ces bas, mais aussi d'empêcher que ne se bousculent des cercles vicieux générateurs de chômage de masse ». ⁵⁰⁴

Keynes avait sous-estimé les effets indésirables de l'intervention de l'État (inflation, endettement public) comme Smith avait surestimé les bienfaits de la main invisible qui se révèle plus efficace à assurer l'intérêt de quelques privilégiés que l'intérêt général. Le grand défi consiste à repenser le rôle de l'État dans le système économique libéral et en particulier la place des collectivités locales dans ce système. Car ces dernières, jouissant de la libre disposition de leurs ressources, sont désormais actrices du système.

II.- Le rôle de l'État dans le projet économique libéral

198. Du point de vue du droit constitutionnel, l'État est représenté par l'ensemble des trois pouvoirs : l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire. Ici, on parle de l'État en tant que service public.⁵⁰⁵ C'est ainsi qu'en droit administratif on distingue l'administration centrale (pilotee par le pouvoir exécutif) et l'administration décentralisée (pilotee par les organes des collectivités territoriales).

⁵⁰³ *Ibid*, p. 56.

⁵⁰⁴ Le Point Références, *Comprendre l'économie. Les textes fondamentaux*, Sebdo, Paris, n° 62, mars-avril 2016, p. 56.

⁵⁰⁵ L'État peut confier la gestion d'un service public à des personnes privées mais en bout de ligne c'est toujours l'État qui est pourvoyeur du service par l'intermédiaire d'un prestataire.

Adam Smith est sans doute le théoricien du libéralisme qui a le plus développé le rôle de l'État dans une économie de marché. Il pensait certainement au Gouvernement central car à son époque la décentralisation était loin d'être acquise. On peut cependant relever les principaux éléments de sa conception de l'action de l'État dans une économie libérale (A) pour ensuite en tirer des conséquences pour les collectivités territoriales (B).

A.- L'administration centrale dans le projet économique libéral

199. Au livre V de son essai « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations », A. Smith traite du revenu du souverain ou de la République. Plus précisément, il y relève les dépenses qui, selon lui, sont à la charge de l'État ou encore, pour reprendre les propres termes de Smith, les dépenses à la charge « du souverain ou de la République ».

La première mission de l'État dans un projet économique libéral est la défense du territoire. Ce devoir primordial, « celui de protéger la société contre la violence et l'invasion d'autres sociétés indépendantes, ne peut se remplir qu'à l'aide d'une force militaire ».⁵⁰⁶ Entretenir une armée est donc le premier rôle de l'État selon le libéralisme économique.

La deuxième mission de l'État est d'assurer la sécurité publique, de protéger chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre de cette société, c'est-à-dire le devoir d'établir une administration de la justice. Qu'on ne se méprenne pas, « le gouvernement civil, en tant qu'il a pour objet la sûreté des propriétés, est, dans la réalité, institué pour défendre les riches contre les pauvres, ou bien, ceux qui ont quelque propriété contre ceux qui n'en ont point ».⁵⁰⁷

Néanmoins, « c'est sur une administration impartiale de la justice que reposent la liberté individuelle de chaque citoyen, le sentiment qu'il a de sa propre sûreté. Pour faire que chaque individu se sente parfaitement assuré dans la possession de chacun des droits qui lui appartiennent, non seulement il est nécessaire que le pouvoir judiciaire soit séparé du pouvoir exécutif, mais il faut même qu'il en soit rendu aussi indépendant qu'il est possible. Il faut que le juge ne soit pas sujet à être déplacé de ses fonctions, d'après la décision arbitraire du pouvoir exécutif ; il faut encore que le paiement régulier de son

⁵⁰⁶ Smith A., *La richesse des nations*, Flammarion, Paris, 2010, p. 203.

⁵⁰⁷ *Idem* p. 204.

salaires ne dépendent pas de la bonne volonté ni même de la bonne économie de ce pouvoir. »⁵⁰⁸

C'est dire à quel point le renforcement de la justice et de son bras armé la police est vital pour le bon fonctionnement de l'économie de marché. Voilà pourquoi, l'État ne doit pas hésiter à consentir des dépenses pour mettre sur pied une justice et une police impartiales et professionnelles.

La troisième et dernière mission de l'État dans le système économique libéral est celle d'élever et d'entretenir ces ouvrages et ces établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages ; mission qui exige des dépenses importantes et qui par nature ne peut pas être entreprise par des particuliers. Donc, c'est à l'État d'assurer ces dépenses.

B.- L'administration décentralisée dans le projet économique libéral

200. Par administration décentralisée, on fait référence aux collectivités territoriales. A. Smith n'en fait pas mention dans son livre sur « la Richesse des Nations », on peut déduire néanmoins en filigrane de son texte le rôle que pourrait jouer les collectivités locales dans le projet économique libéral. Ensuite, on pourra voir les outils juridiques que le législateur français met à leur disposition dans le cadre de l'action économique locale.

1.- La mission des collectivités locales dans le projet économique libéral

201. Après les travaux et établissements publics nécessaires pour la défense de la société et pour l'administration de la justice, A. Smith préconise des travaux « destinés à étendre l'instruction parmi le peuple. »⁵⁰⁹ Il reconnaît donc l'importance de l'éducation mais il n'est pas convaincu que ce soit à l'État de prendre en charge les dépenses en la matière. Pourtant, plus une population est éduquée, mieux elle sera productive ; surtout à l'ère du numérique caractérisée par la révolution du savoir, de l'information et de la communication.

Par ailleurs, A. Smith n'a pas parlé des dépenses de santé ; or, pour faire tourner une économie, il faut non seulement que la population soit éduquée, il faut qu'elle soit aussi en bonne santé. Smith a aussi ignoré totalement l'organisation de la solidarité et les questions sociales en général, alors que le système libéral a la potentialité de créer

⁵⁰⁸ *Ibid* p. 204-205.

⁵⁰⁹ Smith A., *La richesse des nations*, Flammarion, Paris, 2010, p. 205.

d'énormes écarts de richesses. Il y a des vainqueurs et des vaincus. Ceux qui profitent du système et ceux qui sont restés au bord de la route. Si on les laisse au bord de la route, on alimentera leur frustration qui se transformera en colère et c'est tout le système qui s'effondre. Rien que pour cette raison « égoïste », l'État se doit d'organiser la solidarité s'il veut sauver le système.

C'est peut-être dans le socio-éducatif que les collectivités territoriales ont un rôle à jouer dans le cadre du projet économique libéral. D'ailleurs, il n'est pas rare que, pour justifier la décentralisation, ses partisans avancent comme argument la nécessité pour l'État de se concentrer sur ses missions régaliennes (armée, police, justice) et de laisser aux collectivités territoriales le soin de prendre en charge les services publics de proximité (santé, éducation, culture).

Pour que les collectivités territoriales puissent prendre en charge les services publics de proximité, elles doivent avoir des ressources dont elles peuvent disposer librement. Ce n'est donc pas un hasard si dans le cadre d'un projet économique libéral la libre disposition des ressources (autonomie administrative et financière) soit reconnue aux collectivités territoriales.

2.- L'action économique locale

202. Les différentes formes de gestion des services publics locaux concourent à l'action économique locale. Ces services ne visent pas le profit, mais l'intérêt local. Par l'action économique locale, les collectivités prennent en charge les services publics de proximité, ce qui s'accommode bien au projet économique libéral qui encourage l'État à s'occuper principalement du régalien et à jouer le rôle d'arbitre dans le jeu économique.

En règle générale, « Dans le silence de la loi, les collectivités publiques sont libres de déterminer le mode de gestion des services publics qu'elles ont en charge. »⁵¹⁰ Différentes formes de gestion des services publics locaux sont mises à la disposition des collectivités territoriales par le législateur français : la régie, l'établissement public local et la société publique locale.

Une collectivité territoriale qui fait le choix de la gestion en régie peut recourir soit à la régie simple, soit à la régie autonome, soit à la régie personnalisée. Pour ce qui concerne

⁵¹⁰ Tifine P., *Droit administrative français – Tome II. Les actes administratifs, les activités administratives, la responsabilité administrative*, 7^{ème} éd., EJFA, Saarbrücken, 2023, p. 313.

la régie simple : « Rien ne distingue le service géré en régie de la collectivité qui l'assure (...). Ainsi, s'il s'agit d'un service communal, c'est le budget général de la commune qui finance le service, ce sont les agents de la commune qui l'assurent, et ce sont le maire et le conseil municipal qui prennent les décisions relatives à sa gestion et à son fonctionnement. »⁵¹¹ La régie autonome est dotée de l'autonomie financière ; c'est pourquoi, ses comptes « sont retracés dans un budget annexe, ce qui va permettre l'affectation de ressources. Toutefois, le conseil d'exploitation et son directeur ne jouent qu'un rôle secondaire, puisque les principales décisions relatives au fonctionnement et à l'organisation de la régie continuent de relever des organes délibérant et exécutif de la collectivité concernée. »⁵¹² Contrairement à la régie simple et à la régie autonome, la régie personnalisée « consiste à confier le service à une personne publique distincte placée sous le contrôle de la collectivité et qui constitue en réalité une catégorie particulière d'établissement public ». ⁵¹³

En effet, l'établissement public local détient à la fois l'autonomie administrative et financière et la personnalité morale. Il est caractérisé en outre par le principe de spécialité (vocation à exécuter la mission qui lui est confiée) et par le rattachement organique et fonctionnel à la collectivité créatrice. Parmi les différentes formes d'établissements publics on peut citer l'établissement public à caractère administratif et l'établissement public industriel ou commercial. Ils prennent tous la forme juridique de droit public.

Les sociétés publiques locales ont la forme de droit privé, elles sont des sociétés anonymes. Au niveau local, il existe deux types de sociétés anonymes de droit commun : la société d'économie mixte locale qui associe capitaux publics et capitaux privés⁵¹⁴ et la société publique locale dont le capital est entièrement public.

Par ailleurs, il y a des sociétés d'économie mixte locales soumises à des textes spécifiques et qui agissent dans des domaines particuliers : la société d'économie mixte à opération unique, qui est créée pour une durée limitée, à titre exclusif, en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat dont l'objet est unique.⁵¹⁵ De même, coexistent avec la société

⁵¹¹ *Idem.*

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ Tifine P., *Droit administrative français – Tome II. Les actes administratifs, les activités administratives, la responsabilité administrative*, 7^{ème} éd., EJFA, Saarbrücken, 2023, p. 313.

⁵¹⁴ CGCT, art. L. 1521-1.

⁵¹⁵ CGCT, art. L. 1541-1.

publique locale de droit commun, des sociétés publiques locales soumises à des textes spécifiques : la société publique locale d'aménagement à titre d'exemple.⁵¹⁶

En Haïti, il existe des instruments juridiques semblables. Avec l'autorisation de l'Assemblée municipale, la commune peut participer en qualité d'actionnaire dans les sociétés anonymes par action et elle peut aussi créer des sociétés communales.⁵¹⁷ Il n'y a pas de textes spécifiques sur les sociétés d'économie mixte locales ni sur les sociétés publiques locales. Il y a juste la loi sur les sociétés anonymes mixtes qui permet à l'État ou à la commune de participer en qualité d'actionnaire dans les sociétés anonymes par actions. Le cadre légal doit être renforcé si on veut créer des conditions en Haïti à l'avènement de sociétés locales viables.

Malheureusement, même le cadre légal existant est très peu utilisé par les collectivités territoriales, et c'est un euphémisme. Cela est dû sans doute à un manque d'information et d'encadrement technique ; et très certainement, dans la majorité des cas, à un manque de ressources financières. L'action économique locale souffre du même déficit de clarté et d'accessibilité des textes légaux que la politique publique locale en matière d'environnement et d'urbanisme.⁵¹⁸

Conclusion de la section 2

203. L'attribution de ressources aux collectivités territoriales se traduit du côté français par le principe de libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales ; et du côté haïtien par le principe de l'autonomie financière de celles-ci.

Autonomie financière et libre disposition des ressources sont caractérisées du côté des collectivités territoriales par des ressources et une fiscalité propres ; du côté de l'État par la compensation des charges et la péréquation. Autonomie financière et libre disposition des ressources sont donc équivalentes.

⁵¹⁶ La création de sociétés publiques locales d'aménagement peut aider les communes des grandes villes haïtiennes à faire face au défi que représentent la gestion des résidus solides, l'assainissement et l'aménagement du territoire.

⁵¹⁷ Décr. OFC, art. 37.

⁵¹⁸ Voir supra n° 179 § 6 à 9.

Cependant, le terme « autonomie financière » ne rend pas justice aux caractéristiques précédentes contrairement au terme « libre disposition des ressources ». Car, les ressources ne sont pas que financières. Elles sont constituées non seulement des facteurs de production comme le travail et le capital⁵¹⁹ mais aussi des ressources humaines et naturelles.

Les ressources humaines réfèrent au « savoir-faire et capacité d'innovation... des travailleurs qui, s'ils sont mis en valeur, représentent une ressource potentielle considérable. »⁵²⁰ Les ressources naturelles sont celles « non produites par l'homme, mais exploitées (ou exploitables) moyennant un certain coût. »⁵²¹ Le sol est à l'origine de toutes les ressources naturelles tout en étant lui-même une ressource naturelle.

C'est à bon droit que le décret fixant le cadre général de la décentralisation, précisant la constitution haïtienne qui consacre l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales, résume les ressources des collectivités territoriales en ces termes : patrimoine, personnel, ressources financières et matérielles.⁵²²

Ce sont toutes ces ressources-là dont les collectivités territoriales peuvent « disposer librement » pour reprendre l'expression consacrée par la constitution française. Par conséquent, des mécanismes comme la compensation des charges ou la péréquation peuvent utiliser différents moyens : financiers, matériels, humains.

La libre disposition des ressources par les collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre d'un projet économique : le libéralisme. Dans ce système, l'État est invité à limiter strictement ses interventions. Il doit se concentrer essentiellement sur ses missions régaliennes : l'armée, la police et la justice. Quant à l'économie, il doit la laisser principalement à l'initiative privée et intervenir le moins possible pour réguler le marché.

Cependant, en ce qui a trait aux missions de l'État, le libéralisme économique classique laisse une zone grise : les services publics de proximité comme l'éducation, la solidarité la culture qui sont tout aussi importants pour le bon fonctionnement et pour la sauvegarde du système. C'est à ce niveau-là que les collectivités territoriales pourraient jouer un rôle.

⁵¹⁹ Voisin F., Kayser P., *Les 3000 mots essentiels de l'économie et des affaires*, Éditions ESKA, Bonchamp-lès-Laval, 2005, p. 273.

⁵²⁰ *L'économie de A à Z*, Alternatives économique poche n° 64, Paris, octobre 2013, p. 181.

⁵²¹ *Idem*.

⁵²² Voir décret fixant le cadre général de la décentralisation, art. 117.

Pour ce faire, elles ont plusieurs mécanismes juridiques à leur disposition pour gérer les services publics locaux : les régies, les établissements publics, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économies mixtes locales.

En réalité, dans une économie de marché, il y a comme un partage tacite des rôles entre l'État et les collectivités territoriales. Le premier prenant principalement en charge le régalien, les ouvrages à dimension nationale ainsi que la stratégie générale, et les dernières s'occupant des services publics de proximité. Pour ce faire, les collectivités territoriales possèdent des ressources dont elles peuvent disposer librement.

Conclusion du chapitre 2

204. Dans une République unitaire décentralisée, seul l'État, par la voie du législateur, peut attribuer ou transférer des compétences et des ressources aux collectivités territoriales. Ces dernières détiennent ces compétences et ces ressources car elles jouissent du droit de s'administrer librement.

Par conséquent, les mêmes principes qui guident le législateur quand il organise la libre administration des collectivités territoriales l'orientent aussi en matière d'attribution de compétences et de ressources aux collectivités. Cependant, il existe des principes spécifiques d'attribution de compétences et de ressources.

Ces principaux principes spécifiques sont plus précisément au nombre de huit : quatre principes d'attribution de compétences et quatre principes d'attribution de ressources. Le législateur national n'est pas lié par ces principes, il peut changer les règles du jeu dans les limites du raisonnable dont seul le juge en a le secret. Ainsi va la décentralisation, ainsi fonctionne un État unitaire.

Parmi les principes spécifiques d'attribution de compétences figurent le principe de blocs de compétence qui vise à prévenir un émiettement et une concurrence du pouvoir décisionnel. L'évolution du droit des collectivités territoriales en France met ce principe à rude épreuve à tel point que même son existence est questionnable. Le principe de la collectivité chef de file permet d'organiser l'exercice collectif d'une compétence. Ce principe ne remet en aucune façon en question celui de l'interdiction de tutelle entre collectivités. Le principe de la subsidiarité complète la liste pour promouvoir le plus possible la prise de décision au plus près des administrés.

En matière d'attributions de ressources, on a relevé ces principaux principes spécifiques : le principe de ressources propres, le principe de compensation des charges, celui de la péréquation et celui de la fiscalité locale propre. Ces principes sont fondés sur le principe de la libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales, conséquence logique du principe de libre administration.

L'attribution de compétences et de ressources aux collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre d'un projet politique et économique.

Ce projet politique est fondé sur le principe de la souveraineté du peuple. Au nom de ce principe, le pouvoir doit être exercé au plus près des citoyens pour tout ce qui concerne les intérêts locaux. D'où l'octroi de compétences aux collectivités territoriales.

Le libéralisme économique, limitant le rôle de l'État aux missions régaliennes, laisse le soin aux collectivités territoriales de prendre en charge les services publics de proximité. Ce qui nécessite pour ces dernières d'avoir des ressources propres dont elles peuvent disposer librement.

Vu sous cet angle, les grands principes de la décentralisation sont l'expression juridique d'un projet politique et économique inspiré de la démocratie libérale.

Conclusion de la première partie

205. La décentralisation est fondée sur un principe central : la libre administration des collectivités territoriales (en France) ou l'autonomie administrative de celles-ci (en Haïti). Libre administration et autonomie administrative sont deux notions équivalentes. Elles représentent à la fois un principe de compétence pour le législateur et un principe de fond guidant l'action de celui-ci. L'autonomie administrative est en quelque sorte une libre administration.

Deux principes dérivent de la libre administration : l'octroi de compétences et de ressources aux collectivités territoriales. Ainsi, la libre administration ou autonomie administrative des collectivités territoriales d'un côté et les compétences et les ressources de l'autre constituent ensemble les principaux fondements de la décentralisation. Tous les principes fondamentaux de la décentralisation découlent de ces principes originaires : le principe central (la libre administration) et les principes dérivés (compétences et ressources).

La décentralisation représente avant tout une forme d'organisation du territoire. Le droit permet de tracer les contours juridiques de son principe central : la libre administration ou autonomie administrative ; le management des organisations en révèle les fondements théoriques. La libre administration des collectivités territoriales n'est pas un libre gouvernement ; elle s'exerce dans le respect de l'indivisibilité de la République et des prérogatives de l'État, dans l'application uniforme des droits et libertés à valeur constitutionnelle. En outre, elle incarne une structure d'organisation « missionnaire », c'est-à-dire une structure dans laquelle la standardisation des normes est le mécanisme de coordination majeur, laissant une certaine liberté aux collectivités territoriales.

La décentralisation s'inscrit aussi dans un projet politique et économique sous-jacent aux principes dérivés de la libre administration que constituent la dévolution de compétences et de ressources aux collectivités territoriales. La loi représente le principal vecteur d'attribution de compétences et de ressources à ces collectivités.

La mécanique des compétences et des ressources des collectivités territoriales obéit à deux principes fondamentaux : la spécialisation et la libre proximité. Cette mécanique

met en œuvre un projet décentralisateur ayant pour fondement politique le principe de la souveraineté du peuple.

La libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales, dans les conditions prévues par la loi, manifeste le projet économique qui se situe au cœur de la décentralisation : le libéralisme. Ce projet économique tend à confier à l'État central principalement les missions régaliennes, ce qui laisse aux collectivités territoriales le champ libre pour prendre en charge principalement la gestion des services de proximité.

La libre administration des collectivités territoriales, l'octroi de compétences et de ressources à celles-ci constituent donc les principaux fondements de la décentralisation. En étudiant l'organisation de la décentralisation (seconde partie), il est important d'avoir en toile de fond ces fondements pour une analyse judicieuse et des propositions pertinentes.

Seconde partie

L'organisation de la décentralisation

206. Dans la première partie de cette recherche, on a mis en évidence les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources qui constituent les principaux fondements de la décentralisation. Il fallait s'entendre sur les grands principes avant de comparer les institutions ; en l'occurrence, les collectivités territoriales françaises et haïtiennes pour ce qui concerne cette étude de droit comparé. On avait choisi les grands principes du droit français des collectivités territoriales comme point de départ et on a retrouvé dans le droit haïtien des principes similaires.

Dans la seconde partie, on analysera l'organisation de la décentralisation en Haïti tout en examinant ce qui est différent dans le droit français de la décentralisation. En effet, c'est l'organisation des collectivités territoriales haïtiennes qui fait l'objet de cette étude ; la comparaison avec le droit français a surtout une fonction heuristique et une fonction justificative ; telle est la fonction de toute méthode d'interprétation, notamment de la méthode comparative, en herméneutique juridique.⁵²³

On a choisi de se limiter au droit français pour au moins trois raisons : d'abord, en se limitant à comparer deux systèmes juridiques on peut faire une comparaison plus approfondie ; ensuite, la grande proximité entre le droit français et le droit haïtien permet une comparaison fertile ; enfin, la France s'est engagée vers la voie de la décentralisation avant Haïti. Donc, on serait bien avisé de s'inspirer de l'expérience française.

L'approche comparative n'est pas spécifique au droit. Elle suit globalement ces trois étapes : l'observation, le raisonnement et l'expérimentation. Ou encore : regarder, analyser, transformer. C'est toujours la même démarche qui implique de commencer par la description. Le lecteur sera indulgent si cette partie peut paraître trop descriptive. La nature de cette recherche oblige à donner une place importante à la description, à décrire l'organisation de la décentralisation.

⁵²³ Voir supra n° 93.

La décentralisation n'est pas nécessairement organisée exclusivement autour des collectivités territoriales. En France, le législateur prévoit différents mécanismes de coopération entre les collectivités territoriales à travers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui jouent un rôle de plus en plus important dans le processus décentralisateur français.⁵²⁴

La législation haïtienne permet la coopération intercommunale.⁵²⁵ Cependant, cette possibilité n'est pas exploitée par les communes haïtiennes. Sans doute à cause d'un manque d'informations des élus locaux ou de moyens techniques et financiers. C'est une possibilité à explorer pour permettre aux communes de satisfaire au moins les services de base de leurs administrés. Il faudrait au préalable rendre les collectivités territoriales vraiment fonctionnelles et s'assurer qu'une administration communale existe dans toutes les communes de la République d'Haïti.

Pour l'instant, la décentralisation en Haïti est structurée exclusivement autour des principales catégories de collectivités territoriales. Il y a des collectivités territoriales de proximité comme les communes et les collectivités territoriales intermédiaires comme les départements (chapitre 1).

On ne peut pas bien appréhender le processus décentralisateur haïtien sans replacer ces collectivités dans l'organisation générale de l'État. Il incombe de voir non seulement les interactions entre gouvernance locale et gouvernance nationale ; mais encore, les répercussions de l'organisation juridictionnelle sur la qualité de la protection des droits et libertés des collectivités territoriales (chapitre 2).

Les théories des organisations, de philosophie et d'économie politique, ainsi que les grands principes juridiques qui ont jalonné la première partie de cette étude, serviront de grille d'analyse de l'organisation de la décentralisation qui fait l'objet de cette seconde partie. On se limitera à soulever les problèmes, à effleurer des pistes de solution. Des propositions de solution plus systématiques seront réservées à la conclusion générale.

⁵²⁴ Voir infra n° 284.

⁵²⁵ Voir infra n° 280 à 282.

Chapitre 1

La décentralisation, une structuration de l'État autour des principales catégories de collectivités territoriales

« *Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science* ». ⁵²⁶

207. Située dans la partie Ouest de l'île d'Haïti, la République d'Haïti s'étend sur une superficie de 27 750 km², avec ses huit îles, ses 1530 km de côtes et 386 km de frontière.⁵²⁷ Elle présente par ailleurs une diversité climatique due à sa position géographique : « la température varie entre 25 et 30° C en plaine et entre 15 à 20° C en montagne. La pluviométrie annuelle varie entre 800 et 1200 mm dans les régions basses et sèches et entre 1500 et 2000 mm dans les régions humides de montagne. »⁵²⁸ En Haïti, il fait très chaud pendant l'été (jusqu'à 35° C dans les grandes villes) et il pleut beaucoup au printemps et à la fin de l'année.

Troisième territoire des grandes Antilles après Cuba et la République Dominicaine, Haïti est limitée au Nord par l'océan Atlantique, au Sud par la mer des Caraïbes, à l'Est par la République Dominicaine et à l'Ouest par le passage du Vent (un détroit) qui la sépare de Cuba.

En 2021, la population haïtienne est estimée à 11 905 897 habitants⁵²⁹ soit une densité de 429 hab/km². Au-delà de la densité brute, la densité nette – rapportée aux surfaces utilisables, soit un tiers environ de la surface totale du pays, à cause de la prédominance des reliefs et de la faible pluviosité de certaines régions – est beaucoup plus élevée soit 900 hab/km².⁵³⁰ Caractérisée par de fortes densités rurales en relation avec la croissance démographique, Haïti présente une grande dispersion de la population dans les campagnes : sur les 11 905 897 habitants, près de la moitié vit en milieu rural soit environ 5 196 154 habitants.⁵³¹

⁵²⁶ De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique T. I et II*, NLA, 1^e éd., Paris, 2019, p. 50.

⁵²⁷ Voir annexe 1.

⁵²⁸ Castor S., Romulus L. R., Zamor S., *Collectivités territoriales : superficie, population, localisation*, CRESFED, 3^{ème} éd., Port-au-Prince, 2005, p. 6.

⁵²⁹ Source : <https://ihsi.gouv.ht/indicator-population>, consulté le 01/02/2023.

⁵³⁰ Calmont A., « Démographie d'une société encore rurale » dans *Haïti entre permanences et ruptures. Une géographie du territoire*, Ibis Rouge Editions, Matoury-Guyane française, 2015, p. 20.

⁵³¹ Source : <https://ihsi.gouv.ht/indicator-population>, consulté le 01/02/2023.

Le territoire de la République d'Haïti est organisé en collectivités territoriales et en circonscriptions administratives. Les circonscriptions administratives « sont les cadres de représentation de l'État central et de coordination des activités des institutions autonomes et déconcentrées. Leur fonctionnement est défini par la loi. »⁵³²; c'est le cas des arrondissements, division administrative pouvant regrouper plusieurs communes.⁵³³ 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. ».⁵³⁴

On entend souvent parler aussi de collectivités locales. Pour certains auteurs, « les discussions sur l'existence de collectivités locales distinctes de collectivités territoriales sont parfaitement spéculatives...les deux expressions sont souvent employées l'une pour l'autre dans la doctrine. Il reste, cependant, que cette dernière expression de collectivité territoriale tend à devenir la dénomination officielle dans les textes et la jurisprudence ».⁵³⁵ Certes, ces deux notions sont synonymes ; toutefois, il y a une légère différence entre les deux. Si toutes les collectivités territoriales sont des collectivités locales, l'inverse n'est pas vrai. Collectivité locale est plus large que collectivité territoriale. Elle comprend aussi les établissements publics de coopération intercommunale territoriaux⁵³⁶ et les établissements publics locaux. Il n'est pas insensé de qualifier ces derniers de « collectivité locale » mettant ainsi en évidence leur ancrage territorial.

L'établissement public local est une personne morale de droit public qui est autonome au même titre qu'une collectivité territoriale ; à la différence de cette dernière, il est caractérisé par la spécialité (vocation à exécuter la mission qui lui est confiée) et le rattachement organique et fonctionnel à la collectivité créatrice. En outre, l'établissement public permet d'affecter les libéralités des personnes privées à son œuvre sociale ou culturelle. Il s'applique, en vertu de la loi, à un certain nombre d'activités des collectivités comme les hôpitaux publics, les établissements publics locaux d'enseignement.

Dans cette étude, ce sont les collectivités territoriales qui retiendront principalement notre attention, car la décentralisation est structurée principalement autour de ces dernières. Il existe trois niveaux de collectivités territoriales en Haïti : la section communale, la

⁵³² Décr. CGD, art. 12.

⁵³³ Décr. CGD, art. 75.

⁵³⁴ Décr. CGD art. 10. Dans l'introduction générale, on a déjà approfondi la notion de collectivités territoriales. Voir supra n° 49 à 51.

⁵³⁵ Faure B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 4^{ème} éd., Paris, 2016, p. 1.

⁵³⁶ Voir supra n° 206 § 5 à 7.

commune et le département.⁵³⁷ Ces collectivités territoriales sont organisées « suivant un principe d'emboîtement selon lequel, le département est intégralement subdivisé en communes et la commune intégralement subdivisée en sections communales ».⁵³⁸ Le législateur est compétent pour créer toute autre collectivité territoriale.⁵³⁹ C'est aussi lui qui est compétent en matière de dénomination, de fusion, de scission ou de suppression d'une collectivité territoriale.⁵⁴⁰

Le mode d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales est réglé par la loi.⁵⁴¹ Chaque collectivité territoriale haïtienne « est administrée par un organe exécutif : le Conseil ; et par un organe délibérant : l'Assemblée. Les membres des Conseils et des Assemblées sont élus. »⁵⁴² L'organisation de la collectivité repose non seulement sur l'Assemblée et le Conseil, mais encore sur ses services techniques et son Conseil de développement.⁵⁴³

En France, les principales collectivités territoriales sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer.⁵⁴⁴ Il n'y a pas de section communale en France alors qu'en Haïti il n'y a pas de région. La comparaison portera donc sur la commune et le département. La section communale et la région feront l'objet d'un traitement visant à comprendre leur singularité dans l'un et l'autre système juridique afin d'en tirer des enseignements. Quant aux collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités d'outre-mer elles sont liées à l'histoire de la France et à son passé colonial ; donc, ce genre de collectivités n'est pas pertinent dans le contexte haïtien.

On peut considérer la section communale et la commune comme des collectivités territoriales de proximité (section 1). Dans ce cas, le département et la région peuvent être considérés comme des collectivités territoriales intermédiaires (section 2).

⁵³⁷ Const. HT, art. 61.

⁵³⁸ Décr. CGD, art. 10.

⁵³⁹ Const. HT, art. 61.1.

⁵⁴⁰ Décr. CGD, art. 13.

⁵⁴¹ Constitution HT art. 63 pour la section communale, art. 69 pour la commune et art. 82 pour le département.

⁵⁴² Décr. CGD, art. 21.

⁵⁴³ Décr. CGD, art. 27.

⁵⁴⁴ Const. FR, art. 72 § 1.

SECTION 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PROXIMITÉ

208. La section communale et la commune sont les collectivités territoriales les plus proches des citoyens. C'est pourquoi, on peut les qualifier de collectivités territoriales de proximité. La section communale, comme on le verra dans cette section, ressemble à bien des égards à la commune autant dans son organisation que dans ses compétences. On est en droit de se poser la question sur sa spécificité, son utilité et sa pertinence. C'est ce qui explique sans doute pourquoi en France il n'y a pas de sections communales. On pourrait même se demander si la commune en Haïti recouvre la même réalité qu'en France. Plus exactement, est-ce que ce concept a le même sens dans les deux ordres juridiques ?

Il n'y a pas de définition de la commune ni dans la constitution haïtienne ni dans celle de la France. On sait seulement que la commune est une collectivité territoriale.⁵⁴⁵ Qu'elle a l'autonomie administrative et financière, ce qui n'est autre qu'une libre administration.⁵⁴⁶ Le dictionnaire encyclopédique de la décentralisation définit la commune comme « une division du territoire administrée par le maire et le conseil municipal, elle constitue une personne morale représentant ses habitants ». ⁵⁴⁷ En Haïti comme en France, la commune est une division territoriale administrée par le maire et le conseil municipal et elle est une personne morale. Donc, dans les deux cas on parle de la même réalité juridique.

La section communale illustre les tensions qu'il peut y avoir entre la théorie du droit et le droit matériel d'un État. La constitution haïtienne établit une liste de collectivités territoriales : « La section communale, la commune et le département. » ⁵⁴⁸ La même constitution ne reconnaît pas la personnalité morale et l'autonomie à la section communale. Or, en théorie du droit des collectivités territoriales, une collectivité territoriale est caractérisée notamment par la personnalité morale. En attendant une réforme constitutionnelle en Haïti, la section communale demeure un « objet juridique mal identifié » (OJMI). On sait seulement qu'elle est une subdivision de la commune et que la constitution ne lui octroie ni la personnalité morale ni l'autonomie. En accordant l'autonomie à la section communale, le décret-loi fixant le cadre général de la décentralisation et le décret-loi fixant l'organisation et le fonctionnement de la section communale vont à l'encontre de la constitution haïtienne du 29 mars 1987. La thèse selon laquelle la section communale est une subdivision de la commune dépourvue de

⁵⁴⁵ Const. FR, art. 72 et Const. HT, art. 61.

⁵⁴⁶ Const. HT, art. 66 et Const. FR, art. 3.

⁵⁴⁷ Belda P., « Commune » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 221.

⁵⁴⁸ Const. HT, art. 61.

personnalité morale et d'autonomie, selon la constitution, est validée par l'histoire constitutionnelle d'Haïti.

Depuis la constitution de 1816, la commune a été systématiquement la plus petite collectivité territoriale de la République d'Haïti (exception faite de la constitution éphémère du 2 juin 1935). C'est la constitution de 1987 actuellement en vigueur qui a fait mention pour la première fois du terme « section communale » car le terme « section rurale » utilisé jusqu'alors était perçu comme stigmatisant envers les paysans. La section rurale est donc l'ancêtre de la section communale. Or, la section rurale a été introduite pour la première fois dans la constitution du 25 novembre 1950 comme une subdivision de la commune organisée dans le cadre de l'institution communale en vue de l'inclusion sociale des masses paysannes.⁵⁴⁹ Donc, les constituants de 1987 ont sans doute voulu donner la même vocation à la section communale. Par conséquent, on doit penser l'organisation de cette dernière dans le cadre de la commune.

Pour y parvenir, on analysera d'abord la section communale (paragraphe 1), et ensuite la commune (paragraphe 2) ; cette analyse sera focalisée dans les deux cas à la fois sur le plan géographique et sur le plan juridique. Car, la décentralisation n'est pas seulement une question juridique, mais une question géographique au sens plénier du terme (géographie physique et géographie humaine). Une décentralisation qui ignore la géographie risque d'être désincarnée, sans lien avec la réalité.

Paragraphe 1 : la section communale

209. La section communale, anciennement qualifiée de « section rurale » est la plus petite « collectivité territoriale » de la République d'Haïti. Progressivement mis en place depuis l'indépendance d'Haïti en 1804, les sections rurales (actuelles sections communales) « ressortent, à l'origine, d'une subdivision militaire du territoire et en ce sens représentent l'unité de base du contrôle virtuel sur l'ensemble du pays, excepté la capitale et les villes. En pratique ce contrôle était exercé par les « chefs de section », qui obtenaient leur charge de l'armée d'Haïti. Chaque chef de section contrôlait un système hiérarchisé de collaborateurs, le nombre de ses adjoints variant avec la taille de la population et l'étendue de la section (...). Concentrant entre leurs mains tous les pouvoirs, le chef de section et ses adjoints avaient pour rôle en pratique de délivrer les laissez-passer, de procéder aux constats, d'émettre des actes ou de juger des parties en cause. »⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ Voir supra n° 80 et 81.

⁵⁵⁰ Dorner V., *Bulletin de l'APAD*, n° 15/1998, 1^{er} mai 1998, p. 4.

La première constitution à faire état de la section rurale est celle du 25 novembre 1950, quoique depuis 1826 le code rural en parle sans toutefois la décrire. La tentative la plus notable, pour doter les sections rurales d'une administration civile, fut la création par le dictateur François Duvalier des Conseils d'Administration des Sections Rurales (CASER) prévus dans le code rural de 1962.

Les dispositions du code rural sur les CASER ont été appliquées seulement en 1978 par l'installation de quatre CASER dans la commune de Petit-Goâve.⁵⁵¹ « Après toute une période donc où les CASER eurent d'autant moins d'existence qu'ils étaient concurrencés par une structure politique, les Conseils communautaires, des élections locales organisées après la chute de Jean-Claude Duvalier permirent qu'ils commencent à fonctionner, même s'ils eurent, durant toute la période suivante, l'image d'une sorte de conseil de notables, sans moyens et peu crédible aux yeux de la population – d'autant moins crédible que, par ailleurs, jusqu'à sa disparition en 1995, le chef de section remplissait, outre un rôle de police rurale, une fonction administrative bien plus importante que lesdits conseils ». ⁵⁵²

Après la chute du dictateur Jean-Claude Duvalier le 7 février 1986, le terme section rurale – jugé stigmatisant car établissant une différence entre les habitants des villes et ceux des campagnes – a été remplacé dans la constitution du 29 mars 1987 par section communale ; ainsi, les CASER (Conseil d'Administration de la Section Rurale) deviendront des CASEC (Conseil d'Administration de la Section Communale). La géographie (I) et l'organisation (II) des sections communales feront l'objet des lignes suivantes.

I.- Géographie de la section communale

210. La section communale est la « collectivité territoriale » de base de la République d'Haïti. Elle est subdivisée en quartiers, en habitations et en villages. Les quartiers sont des zones d'habitats rapprochés, les habitations sont des zones d'habitats dispersés identifiés comme tels par la tradition. Le village est le chef-lieu de la section communale, il regroupe les services administratifs et sociaux de base de la section communale.⁵⁵³

La République d'Haïti compte 571 sections communales. La répartition des sections communales entre les départements du pays est très inégale. L'Ouest arrive en tête avec

⁵⁵¹ Dorner V., *Bulletin de l'APAD*, n° 15/1998, 1^{er} mai 1998, p. 5.

⁵⁵² *Idem*, p. 6.

⁵⁵³ Décr. CGD, art. 15 et Décr. OSC, art. 4.

111 sections communales alors que le Centre en compte seulement 35 ce qui fait un écart de 76 sections communales entre l'Ouest et le Centre. Entre le deuxième département en nombre de sections communales, le Nord (82 sections communales) et l'avant-dernier, le Nord-Est (36 sections communales) il y a un écart de 46 sections communales.⁵⁵⁴ Donc, on ne peut pas dire que la répartition des sections communales entre les différents départements soit équilibrée, et c'est un euphémisme.

Au niveau de la superficie des sections communales, il y a aussi une grande disparité. La plus grande section communale est 1^{ère} L'Arbre d'une superficie de 297.65 Km², elle se trouve dans la commune d'Anse-Rouge dans le département de l'Artibonite⁵⁵⁵ ; alors que la plus petite a une superficie de seulement 2.74 km², il s'agit de la 1^{ère} Morne-Chandelle dans la commune de Carrefour dans le département de l'Ouest.⁵⁵⁶

Au niveau de la densité, il y a aussi une forte disparité. À titre d'illustration, on peut comparer la section communale 3^{ème} Côtes-de-Fer (commune d'Anse-à-Foleur, département du Nord-Ouest) et la section communale 4^{ème} Grand Lagon (commune d'Anse-à-Galet, département de l'Ouest). La 3^{ème} Côtes-de-Fer avec ses 5 184 habitants pour 14.18 km² a une forte densité de 365 hab/km².⁵⁵⁷ En revanche, la 4^{ème} Grand Lagon avec ses 11 620 habitants pour 144.76 km² a une faible densité de 80 hab/km².⁵⁵⁸ Il semblerait que la réalité moyenne d'une section communale d'environ 20 km² et regroupant environ 5 000 habitants soit la plus viable ;⁵⁵⁹ L'application d'un tel critère nécessiterait un immense redécoupage du territoire. Il n'est pas certain qu'Haïti puisse se le permettre dans l'état actuel des choses.

Quel que soit le critère géographique choisi – répartition des sections communales à travers les départements, la superficie de celles-ci, leur densité – on ne comprend pas la logique qui guide le découpage des sections communales d'Haïti si tant est qu'il y en ait une.

⁵⁵⁴ Voir Annexe 5.

⁵⁵⁵ Casséus E. P., *Dictionnaire géographique et toponymique de la République d'Haïti*, 2^{ème} éd., Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2016, p. 150.

⁵⁵⁶ *Idem*, p. 164.

⁵⁵⁷ Castor S., Romulus L. R., Zamor S., *Collectivités territoriales : superficie, population, localisation*, CRESFED, 3^{ème} éd., Port-au-Prince, 2005, p. 15.

⁵⁵⁸ *Idem*, p. 11.

⁵⁵⁹ Dorner V., *Bulletin de l'APAD*, n° 15/1998, 1^{er} mai 1998, p. 7.

II.- Les organes de la section communale

211. La constitution haïtienne du 29 mars 1987 confie l'administration de chaque section communale à un Conseil de trois membres assisté dans sa tâche par une Assemblée de la section communale.⁵⁶⁰ Il s'agit de ce que le législateur appellera respectivement : Conseil d'administration de la section communale (CASEC) et Assemblée de la section communale (ASEC). Il s'agira de décrire les attributions, l'organisation et le fonctionnement de ces deux organes : le CASEC (A) et l'ASEC (B).

À côté des deux organes prévus par la constitution pour administrer la section communale, les rédacteurs du décret sur l'organisation de la section communale ont pris la liberté d'ajouter un troisième organe : le Conseil de développement de la section communale (CDSC). Il est censé favoriser la participation et le développement local. Il regroupe entre autres les membres du CASEC, trois membres de l'ASEC, des représentants d'ONG et de tous les secteurs organisés, des représentants d'instances déconcentrées de l'État.⁵⁶¹

La création du Conseil de développement de la section communale (CDSC) pourrait se justifier s'il s'agissait d'une instance de conseil et de concertation. Or, il fonctionne comme un organe de gouvernement avec un comité exécutif, un comité de suivi et d'évaluation et des commissions techniques qui ont la charge de différents secteurs comme l'agriculture et l'environnement, l'éducation, la santé.⁵⁶² Le CDSC peut même prendre des directives opposables au comité exécutif. Ainsi, le CDSC empiète sur les prérogatives du CASEC et de l'ASEC en violation flagrante du principe de libre administration des collectivités territoriales – en particulier des articles 63 et 63.1 de la constitution – qui veut que celles-ci soient administrées par des Conseils élus. De telles violations sont possibles à cause de la faiblesse de l'État de droit en Haïti, en particulier en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité.⁵⁶³

Compte tenu de l'inconstitutionnalité du CDSC, on se focalisera sur les organes prévus par la constitution : le Conseil d'administration de la section communale (CASEC) et l'Assemblée de la section communale (ASEC).

⁵⁶⁰ Voir art. 63 et 63.1 de la constitution haïtienne.

⁵⁶¹ Décr. OSC, art. 73 et 74.

⁵⁶² Décr. OSC, art. 80.

⁵⁶³ Voir infra no. 325 à 327.

A.- Le Conseil d'administration de la section communale (CASEC)

La constitution haïtienne et différents décrets-lois définissent les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'administration de la section communale.

1.- Attributions du Conseil d'administration de la section communale

212. Le Conseil d'administration de la section communale (CASEC) est un organe exécutif chargé d'administrer la section communale.⁵⁶⁴ Il met en œuvre les compétences octroyées à la section communale par la loi, dans le respect des attributions d'approbation et de contrôle de l'Assemblée de la section communale (ASEC). Donc, c'est le CASEC qui administre le patrimoine et les ressources de la section communale.⁵⁶⁵

Le CASEC exerce ses attributions dans les limites du territoire de la section communale.⁵⁶⁶ Le décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale présente une liste non exhaustive des attributions du Conseil d'administration de la section communale, par exemple : animer les processus participatifs de planification stratégique du développement dans la section communale, soumettre à l'approbation de l'ASEC le Plan de développement de la section communale, soumettre à l'ASEC le Plan d'Investissement Local de la section communale, préparer et exécuter le budget de la section communale après son adoption par l'Assemblée de section communale.⁵⁶⁷

En résumé, les attributions de la section communale touchent quatre grands domaines : 1) le développement socio-économique, 2) la fiscalité, 3) l'engagement citoyen et l'application des lois concernant la section communale, 4) l'ordre, la tranquillité et la sécurité civile.

2.- Organisation du Conseil d'administration de la section communale

213. La Constitution haïtienne et la loi prévoient des conditions pour être membre du Conseil d'administration de la section communale (CASEC) ainsi que le mode de scrutin, les incompatibilités, les rémunérations et enfin les cas d'incapacité, de démission ou de dissolution.

⁵⁶⁴ Const. HT, art. 63. Voir aussi Décr. OSC, art. 6.

⁵⁶⁵ Décr. OSC, art. 48.

⁵⁶⁶ *Idem*, art. 53.

⁵⁶⁷ Pour les autres attributions du CASEC voir Décr. OSC, art. 53.

a) Conditions d'éligibilité des membres du CASEC

Pour être candidat ou candidate au Conseil d'administration de la section communale (CASEC), il faut remplir les conditions suivantes : « a) être Haïtien et âgé de 25 ans au moins ; b) avoir résidé dans la section communale deux (2) ans avant les élections et continuer à y résider ; c) jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante. »⁵⁶⁸ Par ailleurs, le candidat ou la candidate doit avoir reçu décharge de sa gestion s'il a été comptable de deniers publics, il doit détenir sa carte d'identification nationale et il doit remplir ses devoirs de citoyen conformément à l'article 52.1 de la constitution qui mentionne notamment : payer ses taxes et voter aux élections.⁵⁶⁹

Le décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale (Décr. OSC) ajoute d'autres conditions ; il exige d'avoir un niveau d'études correspondant au moins à la neuvième année fondamentale⁵⁷⁰ alors que la constitution ne fait pas mention de niveau d'études pour être éligible à la fonction de membre du CASEC. Pire encore, le décret va à l'encontre de la constitution en exigeant, pour être éligible à la fonction de membre de CASEC, d'être originaire de la commune (la constitution ne fait pas cette exigence) et en réduisant le nombre de temps de résidence dans la section communale à un an avant les élections (la constitution exige deux ans).⁵⁷¹

Ces dispositions inconstitutionnelles n'ont jamais été attaquées car en Haïti, le contrôle de la constitutionnalité est défaillant et quasi-inexistant.⁵⁷² Heureusement que le décret électoral de 2015 s'est aligné sur les dispositions constitutionnelles, modifiant ainsi le décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la section communale.

b) Mode de scrutin

Le Conseil d'administration de la section communale (CASEC) est élu au suffrage universel direct par la population résidente de la section communale, il est indéfiniment rééligible.⁵⁷³ Le CASEC est composé d'un président et de deux Assesseurs ; ce sont des

⁵⁶⁸ Const. HT, art. 65.

⁵⁶⁹ Décret électoral 2015, art. 61.

⁵⁷⁰ Décr. OSC, art. 69 al. 2.

⁵⁷¹ Décr. OSC, art. 69 al. 4.

⁵⁷² Voir infra n° 326 et 327.

⁵⁷³ Décr. CGD, art. 41 § 1.

cartels de trois membres, dont au moins une femme, qui se présentent aux élections. Le Cartel qui obtient le plus grand nombre de suffrages est élu pour une durée de quatre ans.⁵⁷⁴ Les postes sont répartis tels que mentionnés sur le bulletin de vote au moment des élections.

c) Incompatibilités

Les fonctions suivantes sont incompatibles avec la fonction de membre du CASEC : « celles des membres de l'ASEC, de membres du Conseil municipal, de l'Assemblée municipale, du Conseil départemental, de l'Assemblée départementale, du Conseil interdépartemental, de la police et de l'armée en service actif, du Corps judiciaire, celle de délégué, vice-délégué, député et sénateur. »⁵⁷⁵

Il y a aussi une incompatibilité entre la fonction de coordonnateur ou coordonnatrice du CASEC et la fonction publique territoriale.⁵⁷⁶ Le décret ne dit rien pour la fonction de membre du CASEC ; donc, il n'y a aucune interdiction à ce qu'un membre de la fonction publique territoriale accède à la fonction de membre de CASEC.

d) Rémunérations

Les membres du Conseil d'administration de la section communale reçoivent une indemnité mensuelle prélevée du budget de la section communale. Le montant de ces indemnités est calculé en fonction « du niveau et de la classe des sections communales ainsi que d'un montant de base définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central. »⁵⁷⁷

Ce Conseil interdépartemental, prévu par la constitution de 1987, n'a toujours pas vu le jour jusqu'à date.

⁵⁷⁴ Décret électoral 2015, art. 62 et 63.

⁵⁷⁵ Décr. OSC, art. 49 § 2.

⁵⁷⁶ Décr. OSC, art. 49 § 1.

⁵⁷⁷ Décr. OSC, art. 64.

e) Incapacité, démission, dissolution

En principe, le CASEC est élu pour quatre (4) ans. Cependant, le mandat du CASEC peut prendre fin de manière anticipée par la démission volontaire d'au moins deux de ses membres ou par leur destitution (ou l'annulation de l'élection) prononcée par le Conseil électoral permanent pour fraude électorale ou autre motif pénal dont ces membres du CASEC se seraient rendus coupables. La destitution d'un membre du CASEC rend ce dernier inéligible durant quatre (4) ans.⁵⁷⁸

Par ailleurs, le CASEC peut être suspendu ou dissout par l'autorité judiciaire compétente notamment dans les cas suivants : détournement de biens ou de deniers publics, prêts irréguliers d'argent sur les fonds de la section communale, faux en écriture publique, malversation, refus d'exécuter une décision ratifiée par l'Assemblée de la section communale.⁵⁷⁹

En cas de démission ou d'incapacité d'un membre du CASEC, « il est remplacé provisoirement par le Conseil communal, sur une liste de trois personnalités soumises par l'ASEC, en attendant la tenue des prochaines élections par le Conseil électoral permanent. »⁵⁸⁰

En cas de dissolution du CASEC, le Conseil municipal « supplée provisoirement à la vacance, sur une liste de neuf personnalités soumises par l'ASEC, et ...saisit le Conseil électoral permanent en vue de l'élection d'un autre CASEC dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la dissolution. »⁵⁸¹ Cette dernière disposition n'est pas réaliste vu le contexte haïtien. Organiser trop d'élections, cela crée des tensions et ajoute de la pression sur les maigres ressources financières du pays. Il aurait été plus sage de laisser en place les trois personnalités choisies par le Conseil municipal sur la liste de neuf personnalités soumises par l'ASEC jusqu'aux prochaines élections.

3.- Fonctionnement du Conseil d'administration de la section communale

214. Les membres du Conseil d'administration de la section communale (CASEC) se partagent de manière consensuelle les compétences dévolues à la section communale

⁵⁷⁸ Décr. OSC, art. 65 § 1.

⁵⁷⁹ Voir décr. OSC, art. 66 § 1.

⁵⁸⁰ Décr. OSC, art. 65 § 2.

⁵⁸¹ Décr. OSC, art. 66 § 2.

selon leur formation, leurs expériences et leurs compétences. Ainsi, chaque membre assume au maximum quatre des dix champs de compétences répartis comme suit : 1) le développement et l'aménagement du territoire de la section communale ; 2) la gestion du domaine privé de la section communale ; 3) l'environnement et les ressources naturelles ; 4) la santé et l'hygiène publique ; 5) l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle ; 6) la culture, les sports et les loisirs ; 7) la protection civile, l'assistance et les secours ; 8) les pompes funèbres et les cimetières ; 9) l'eau et l'électricité ; 10) les marchés et les abattoirs.⁵⁸²

Cependant, les membres du CASEC sont solidairement responsables de la marche générale de l'administration de la section communale.⁵⁸³ Ainsi, la responsabilité d'un champ s'exerce dans l'exécution et non dans la prise de décision qui reste collective⁵⁸⁴ nonobstant les attributions particulières du coordonnateur du CASEC comme : diriger les séances du Conseil d'administration, représenter la section communale en justice, veiller à la conservation des archives de la section communale, défendre le projet de budget et tout autre projet de résolution devant l'Assemblée de la section communale, nommer les employés des services administratifs et techniques de la section communale conformément à la loi.⁵⁸⁵

Le CASEC se réunit une fois par semaine en session ordinaire, il peut se réunir aussi en session extraordinaire sur convocation du coordonnateur ou de la coordonnatrice ou sur l'initiative de deux membres. Sauf en cas de force majeure, les réunions se tiennent en son siège qui se trouve au chef-lieu de la section communale.⁵⁸⁶

Les décisions du CASEC se prennent à la majorité absolue des membres présents ; en cas d'égalité des voix, celle du coordonnateur ou de la coordonnatrice prédomine. Un compte rendu de chaque réunion, signé par les membres présents, est consigné dans un registre. L'ordre du jour des réunions ordinaires comporte obligatoirement la lecture et l'approbation des comptes rendus des réunions précédentes.⁵⁸⁷

⁵⁸² Décr. OSC, art. 50.

⁵⁸³ Décr. OSC, art. 54.

⁵⁸⁴ Décr. OSC, art. 50.

⁵⁸⁵ Les articles 51 et 55 du décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale donne une liste détaillée des attributions particulières du coordonnateur du CASEC.

⁵⁸⁶ Décr. OSC, art. 56 à 59.

⁵⁸⁷ Décr. OSC, art. 60-62.

B.- L'Assemblée de la section communale (ASEC)

À côté du Conseil d'administration de la section communale (CASEC), organe exécutif, la constitution haïtienne de 1987 crée un organe délibérant : l'Assemblée de la section communale (ASEC). Cet organe a ses attributions propres, son mode d'organisation et son fonctionnement.

1.- Attributions de l'Assemblée de la section communale

215. L'Assemblée de la section communale (ASEC) assiste le Conseil d'administration de la section communale dans sa tâche.⁵⁸⁸ Concrètement, le rôle de l'ASEC consiste essentiellement à délibérer. Elle délibère notamment sur : le budget annuel de la section communale, le programme d'investissements publics locaux présenté par le CASEC, les rapports d'activités et les rapports financiers annuels du CASEC, les questions d'intérêt local.⁵⁸⁹

Par ailleurs, l'Assemblée de la section communale concourt à la formation de l'Assemblée municipale.⁵⁹⁰ En effet, « Chaque ASEC désigne un (une) représentant (e) à l'Assemblée municipale. »⁵⁹¹

2.- Organisation de l'Assemblée de la section communale

216. Le décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale (Décr. OSC) précise les règles relatives à l'élection des membres de l'Assemblée de la section communale (conditions d'éligibilité et mode de scrutin), les incompatibilités, les rémunérations des membres de l'ASEC, la mise en place du bureau de l'ASEC.

a) Conditions d'éligibilité des membres de l'ASEC

La constitution haïtienne ne précise pas les conditions d'éligibilité des membres de l'Assemblée de la section communale (ASEC) ; elle s'est limitée à en préciser celles des membres du Conseil d'administration de la section communale.⁵⁹² Le décret électoral de 2015 comble ce vide constitutionnel.

⁵⁸⁸ Const. HT, art. 63-1.

⁵⁸⁹ L'article 28 du décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale présente une liste détaillée des attributions de l'Assemblée de la section communale.

⁵⁹⁰ Voir infra n° 223 al. 1 b).

⁵⁹¹ Décr. OSC, art. 22.

⁵⁹² Voir supra n° 213 a).

En effet, selon ce décret, pour être candidat ou candidate à l'ASEC, il faut remplir les conditions suivantes : être Haïtien et âgé de vingt-cinq ans au moins, jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive ou infamante, avoir résidé dans la section communale deux années avant les élections et continuer à y résider, avoir reçu décharge de sa gestion si on a été comptable de deniers publics, être détenteur de sa carte d'identification nationale, remplir ses devoirs de citoyen.⁵⁹³

b) Mode de scrutin

Le décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la section communale détermine le nombre de membres à l'assemblée proportionnellement au nombre d'habitants de la section communale : un membre par habitation de moins de 500 habitants, deux membres par habitation de plus de 500 habitants, deux membres par quartier, deux membres par village.⁵⁹⁴

Dans la situation actuelle, ce mode de scrutin est inapplicable car on ne connaît pas le nombre d'habitants par section communale et encore moins, dans chaque section communale, le nombre d'habitants par habitation (subdivision de la section communale). C'est pourquoi, en attendant les mesures d'aménagement du territoire et l'établissement de liste officielle d'habitants par section communale, le nombre de membres à élire pour former les ASEC est déterminé suivant l'électorat de chaque section communale et est fixé provisoirement comme suit : 5 représentants élus dont au moins deux femmes pour les sections communales de moins de 10 000 électeurs ; 7 représentants élus dont au moins trois femmes pour les sections communales de 10 001 à 20 000 électeurs ; 9 représentants élus dont au moins trois femmes pour les sections communales de plus de 20 000 électeurs. Le cartel ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages est élu pour quatre ans.⁵⁹⁵

C) Incompatibilités

En principe, il n'y a pas d'incompatibilités entre la fonction de membre de l'Assemblée de la section communale et celle d'employé public ou privé ; les employeurs publics ou privés des membres d'ASEC sont même tenus de les libérer « en vue de l'exercice de leur

⁵⁹³ Décret électoral, art. 65.

⁵⁹⁴ Décr. OSC, art. 17.

⁵⁹⁵ Décret électoral, art. 66 et 67.

fonction, sous réserve d'effectuer les déductions salariales au cas où les absences dépassent les limites que la loi normalement autorise. »⁵⁹⁶

En revanche, « La fonction de membre d'ASEC est incompatible avec celle de membre du Conseil d'administration de la section communale, de membre du Conseil municipal, de membre de la police et de l'armée en service actif, de membre du Corps judiciaire, de délégué départemental, de vice-délégué, de député et de sénateur. »⁵⁹⁷

d) Rémunérations

La fonction de membre de l'Assemblée de la section communale ne donne droit qu'à des frais de participation aux séances de l'Assemblée ; les membres de l'Assemblée reçoivent à l'occasion des réunions un défraiement prélevé du budget de la section communale et dont le montant est déterminé par décision du Conseil interdépartemental.⁵⁹⁸ Par ailleurs, les membres du bureau, quand ils doivent représenter l'ASEC, et les membres délégués à d'autres instances ont droit à des frais de représentations.⁵⁹⁹

e) Le bureau de l'ASEC

Dans une quinzaine de jours après l'élection des membres de l'Assemblée de la section communale, ceux-ci se réunissent au local du Conseil d'administration de la section communale en vue de procéder à l'élection du Bureau de l'ASEC composé d'un président, d'un secrétaire et d'un conseiller. Le bureau à son tour nommera un secrétaire exécutif chargé de faire le suivi des décisions prises par l'ASEC ; ce secrétaire exécutif émarge du budget de la section communale.⁶⁰⁰

Le bureau de l'ASEC a pour fonction de diriger les séances de l'Assemblée et de veiller au suivi des décisions. Pour être membre du bureau, il faut avoir au moins bouclé le deuxième cycle de l'enseignement fondamental ou l'équivalent.⁶⁰¹ Le président de l'ASEC est chargé de présider les réunions de l'Assemblée de la section communale et de convoquer le Conseil d'administration de la section communale. Il saisit l'autorité compétente en cas de litige ou de fraude présumée. Le secrétaire est chargé de la

⁵⁹⁶ Décr. OSC, art. 21.

⁵⁹⁷ Décr. OSC, art. 20.

⁵⁹⁸ Décr. OSC, art. 19 et 49. Pour le Conseil interdépartemental voir infra n° 282.

⁵⁹⁹ Décr. OSC, art. 19.

⁶⁰⁰ Décr. OSC, art. 23, art. 24, art. 29 et 43.

⁶⁰¹ *Idem*.

préparation des comptes rendus et des procès-verbaux des assemblées. Le conseiller assiste les deux autres membres et les remplace au besoin.⁶⁰²

Les articles 43 à 46-2 du décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale explique en détail la procédure d'élection du bureau de l'Assemblée de la section communale.

3.- Fonctionnement de l'Assemblée de la section communale

217. L'Assemblée de la section communale se réunit en session ordinaire une fois par trimestre (aux mois de mars, de juin, de septembre et de décembre) sur convocation de son président. Ces sessions ne peuvent coïncider avec celles des Assemblées municipales.⁶⁰³ L'ASEC peut se réunir aussi « en session extraordinaire pour délibérer sur des questions urgentes ou importantes pour la communauté. La convocation se fait à l'initiative propre du bureau de l'ASEC, par le président du bureau ou sur demande motivée du CASEC, du tiers des membres de l'ASEC ou du vice-délégué. »⁶⁰⁴

L'ordre du jour de la réunion de l'Assemblée de la section communale en session ordinaire ou extraordinaire doit être rendu public deux semaines avant l'Assemblée générale. L'ASEC ne peut délibérer qu'en présence des deux tiers de ses membres et ses décisions sont prises à la majorité absolue.⁶⁰⁵ Les sessions de l'Assemblée sont publiques, le huis clos n'est admis en aucun cas.⁶⁰⁶ En principe, « la durée des sessions n'excède pas deux jours, sauf pour ce qui concerne le vote du budget ou l'adoption du plan de développement de la collectivité. »⁶⁰⁷

L'Assemblée de la section communale peut prendre des résolutions et des recommandations. Les résolutions sont contraignantes pour le CASEC sous réserve qu'elles précisent les moyens nécessaires à leur mise en application. Les recommandations sont des suggestions dont l'exécution par le CASEC est facultative.⁶⁰⁸

⁶⁰² Décr. OSC, art. 25 à 27.

⁶⁰³ Décr. OSC, art. 30.

⁶⁰⁴ Décr. OSC, art. 31.

⁶⁰⁵ Décr. OSC, art. 30 et 33.

⁶⁰⁶ Décr. OSC, art. 34.

⁶⁰⁷ Décr. OSC, art. 32.

⁶⁰⁸ Décr. OSC, art. 33.

Les résolutions et recommandations sont transcrites sur un registre tenu disponible au secrétariat de l'Assemblée de la section communale et sont publiées ;⁶⁰⁹ et tout contribuable de la section communale a le droit de solliciter communication des registres contenant les délibérations de l'Assemblée ou les comptes rendus des réunions du Conseil d'administration de la section communale.⁶¹⁰

Les articles 37 à 39 du décret sur l'organisation de la section communale tracent la procédure à suivre par le Conseil d'administration de la section communale s'il a des objections à l'exécution d'une résolution et par l'Assemblée de la section communale pour mettre en application ses décisions. Par ailleurs, « est réputé nulle et de nul effet pour le CASEC et pour la section communale, toute délibération de l'assemblée portant sur des objets étrangers à ses attributions. Cette nullité ne peut être prononcée que par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. »⁶¹¹

En réalité, les organes des sections communales prévus par la constitution sont dysfonctionnels. Depuis 2020, faute d'élections pour renouveler les élus, les membres des Conseils d'administration de sections communales ont été remplacés illégalement par des agents exécutifs intérimaires nommés par le pouvoir exécutif. Quant aux Assemblées des sections communales, malgré quelques timides tentatives, elles n'ont jamais vraiment fonctionné du fait de toutes sortes de manœuvres des forces qui s'opposent à la décentralisation. Généralement, les élections pour élire les membres des Assemblées ne sont pas organisées, les rares fois qu'elles sont organisées, les élus ne sont pas installés.

Au cours de son intervention à la sixième édition de *Urb'Kafé*, organisé par *UrbAyiti*,⁶¹² le 13 octobre 2023 à Pétion-Ville, la coordonnatrice de la direction des collectivités territoriales du ministère haïtien de l'Intérieur, Mme Sharina Lochard, a déclaré qu'au cours des années 2020 et 2021, on comptait 1736 membres de Conseils d'administration de la section communale (CASEC) et environ 4 000 membres d'Assemblée de section communale (ASEC) et délégués de ville.⁶¹³ Cela fait autant d'indemnités mensuelles (pour les CASEC) et de frais de participations aux séances (pour les ASEC) à verser. On

⁶⁰⁹ Décr. OSC, art. 34.

⁶¹⁰ Décr. OSC, art. 40.

⁶¹¹ Décr. OSC, art. 41. Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, voir infra n° 317.

⁶¹² *UrbAyiti* est un programme de l'État haïtien financé par l'Union européenne. Il vise à promouvoir le développement économique et social d'Haïti et à contribuer à la résilience de la population haïtienne à travers l'amélioration de la gestion et de la qualité des villes.

⁶¹³ Predvil V., « Vers la réforme et la modernisation de la fonction publique territoriale en Haïti », *Le National*, Port-au-Prince, 14 octobre 2023.

n'a pas su mettre en place les ASEC à travers des élections, conformément à la constitution, mais on est tout à fait confortable pour faire cela à travers des nominations.

On est en droit de se demander si les finances des sections communales sont en mesure de supporter de telles charges.⁶¹⁴ Si ce n'est pas le cas, alors les sections communales devront compter sur les subsides de l'État pour y pourvoir ; subsides qui auraient pu servir à fournir des services de base à la population locale.

Paragraphe 2 : La commune

218. Avant la promulgation de la constitution haïtienne du 29 mars 1987, la commune était régie par le décret-loi du 4 novembre 1982. La constitution abroge plusieurs dispositions de ce décret, notamment pour ce qui concerne les organes de la commune.

Dans le régime du décret de 1982, la commune était administrée par un Conseil communal.⁶¹⁵ Les conseillers communaux étaient élus à la majorité des voix, au scrutin de liste ; le bulletin comportant le nom du maire et des conseillers communaux à élire dans l'ordre proposé par le cartel.⁶¹⁶

Le Conseil communal, autorité délibérante de la commune, était présidé par le maire.⁶¹⁷ Le maire, exécutif communal, avait seul la charge de diriger l'administration communale.⁶¹⁸ Ce système se rapproche du modèle français et a l'avantage de la simplicité et de l'efficacité. La principale différence réside dans le fait que le maire, en France, est élu par le Conseil municipal.⁶¹⁹

La constitution haïtienne de 1987, actuellement en vigueur, place à la tête de la commune deux organes totalement séparés. Un organe délibérant : l'Assemblée municipale ; et le Conseil communal est transformé en conseil municipal, un organe exécutif collégial composé d'un maire et de deux adjoints. Ce modèle d'organisation éminemment complexe est source de dysfonctionnements et de conflits, paralysant le bon fonctionnement de la commune.⁶²⁰

⁶¹⁴ Sur les finances locales, voir infra n° 267 § 5 à 8.

⁶¹⁵ Décret de 1982, art. 9. Le Moniteur, n° 76.

⁶¹⁶ Décret de 1982, art. 11. Le Moniteur, n° 76.

⁶¹⁷ Décret de 1982, art. 22. Le Moniteur, n° 76.

⁶¹⁸ Décret de 1982, art. 42 et s. Le Moniteur, n° 76.

⁶¹⁹ Voir infra n° 220 al. 1 b).

⁶²⁰ Voir infra n° 222.

Le cadre juridique actuel de la commune haïtienne sera principalement analysé dans ce paragraphe. On fera ressortir les différences et les ressemblances avec la commune française afin d'en tirer des enseignements. Après un coup de projecteur sur la géographie des communes haïtiennes (I) on procèdera à la comparaison entre l'organisation de la commune en Haïti et l'organisation de la commune en France (II).

I.- Géographie de la commune

219. La République d'Haïti est divisée en 145 communes réparties dans les dix départements géographiques du pays.⁶²¹ Le département de l'Ouest a le plus grand nombre de communes (20 communes), le Sud-Est en a le plus petit nombre (10) ; ce qui fait un écart de 10 communes entre les deux départements. Le deuxième département en nombre de communes est le Nord (19 communes), les Nippes étant le deuxième département ayant le plus petit nombre de communes (11 communes) ; l'écart est réduit à 8 communes entre ces deux derniers départements. Trois départements ont 13 communes : le Centre, la Grand-Anse et le Nord-Est. Deux départements ont respectivement 17 et 18 communes : l'Artibonite et le Sud. La répartition des communes entre les départements est relativement équilibrée. Il est logique que l'Ouest (où se trouve la capitale et première ville du pays, Port-au-Prince) et le Nord (où se trouve le Cap-Haïtien, la deuxième ville du pays) comprennent un nombre de communes plus élevé que les autres départements.⁶²²

La commune « est un regroupement de sections communales »⁶²³, son territoire est donc « entièrement subdivisé en sections communales ».⁶²⁴ C'est ce qui explique sans doute pourquoi le découpage territorial des communes souffre des mêmes maux que celui des sections communales : déséquilibre et irrationalité.

La plus grande commune d'Haïti est Ganthier, dans le département de l'Ouest.⁶²⁵ Elle a une superficie de 765,56 km². La plus petite commune est Arnaud, dans les Nippes.⁶²⁶ Elle a seulement 7,80 km². Il y a donc un écart de 757,76 km² entre Ganthier et Arnaud.

⁶²¹ Décret du 5 août 2015, art. 1^{er}.

⁶²² Voir annexe 6.

⁶²³ Décret CGD, art. 17.

⁶²⁴ Décret OFC, art. 2.

⁶²⁵ Castor S., Romulus L. R., Zamor S., *Collectivités territoriales : superficie, population, localisation*, CRESFED, 3^{ème} éd., Port-au-Prince, 2005, p. 122.

⁶²⁶ *Idem*, p. 152.

Autre exemple : Port-au-Prince, dans le département de l'Ouest,⁶²⁷ d'une superficie de 754,73 km², est la deuxième commune du pays ; alors que la deuxième plus petite commune du pays est Arniquet, dans le Sud,⁶²⁸ d'une superficie de 17,97 km². Ce qui fait un écart de 736,76 km² entre Port-au-Prince et Arniquet.

La question de découpage des communes est un enjeu de bonne gouvernance territoriale. Quand ce découpage est arbitraire, on risque d'assister à l'érection de communes non viables, dépendantes du pouvoir central pour fonctionner et donc dépourvues de libre administration malgré le principe constitutionnel d'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales. Ces municipalités, qu'on peut qualifier de complaisance, constituent une menace non-négligeable à une décentralisation effective.

II.- Organes de la commune

En Haïti et en France, la commune est administrée par un organe exécutif (A) et un organe délibérant (B). Ces organes ont néanmoins des noms et des modes de scrutin différents dans l'un et l'autre ordre juridique.

Le décret sur l'organisation et le fonctionnement de la commune en Haïti ajoute un Conseil de développement en dehors des prescrits constitutionnels. Ce Conseil ne fera pas l'objet de cette étude comparée.⁶²⁹

A.- L'organe exécutif

220. En Haïti, la commune est administrée par un Conseil de trois membres : le Conseil municipal.⁶³⁰ En France, en revanche, le Conseil municipal est le nom qu'on donne à l'organe délibérant de la commune⁶³¹ ; l'organe exécutif n'a pas un nom particulier. La comparaison entre l'exécutif communal en France et en Haïti portera globalement sur l'organisation, les attributions et le fonctionnement de cet organe.

⁶²⁷ *Ibid*, p. 132.

⁶²⁸ Castor S., Romulus L. R., Zamor S., *Collectivités territoriales : superficie, population, localisation*, CRESFED, 3^{ème} éd., Port-au-Prince, 2005, p. 168.

⁶²⁹ Les observations faites pour le Conseil de développement de la section communale sont aussi valables pour le Conseil de développement de la commune : voir supra n° 211 § 2 et 3.

⁶³⁰ Const. HT, art. 66. Voir aussi art. 5 et 59 décr. OFC.

⁶³¹ Voir infra n° 225.

1.- Organisation de l'organe exécutif

L'organe exécutif de la commune en Haïti – le Conseil municipal – est composé de trois membres : le maire, assisté de deux maires adjoints. Le maire est le président du Conseil municipal.⁶³² C'est le Conseil municipal qui a la charge d'organiser l'administration municipale « conformément aux compétences dévolues à la commune, aux besoins de la population et aux ressources à sa disposition ». ⁶³³ L'administration municipale se compose de services administratifs et techniques ainsi que de services publics.⁶³⁴

En France, l'exécutif communal est incarné par le maire assisté d'un ou de plusieurs adjoints selon le nombre d'habitants de la commune.⁶³⁵

Pour une comparaison plus approfondie de l'organisation de l'exécutif communal en France et en Haïti, il convient d'analyser les conditions d'éligibilité, le mode de scrutin, les incompatibilités, les rémunérations, les incapacités et la démission ou dissolution.

a) Conditions d'éligibilité des membres de l'organe exécutif

Pour être élu membre du Conseil municipal en Haïti, en l'occurrence maire et maires adjoints, il faut remplir les conditions suivantes : être Haïtien, être âgé de vingt-cinq (25) ans accomplis, jouir de ses droits civils et politiques, n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante, avoir résidé au moins trois ans dans la commune et s'engager à y résider pendant la durée de son mandat.⁶³⁶ Par ailleurs, il faut : avoir reçu décharge de sa gestion si on a été comptable de deniers publics, détenir sa carte d'identification nationale, remplir ses devoirs du citoyen, conformément à l'article 52.1 de la constitution.⁶³⁷

En France, il faut être de nationalité française pour être élu maire ou adjoint. Alors qu'en Haïti il faut avoir vingt-cinq ans pour être élu maire ; en France, en revanche, à dix-huit ans on peut déjà être élu maire.⁶³⁸

⁶³² Const. HT, art. 66 et 66.1. Voir aussi décr. OFC, art. 5 et 59.

⁶³³ Décr. OCF, art. 62.

⁶³⁴ Décr. OFC, art. 62.

⁶³⁵ CGCT, art. L. 2122-1.

⁶³⁶ Const. HT, art. 70.

⁶³⁷ Décret électoral 2015, art. 57.1 al. e, f, g. Pour les devoirs du citoyen voir supra n° 213 a) § 1.

⁶³⁸ CGCT, art. L. 2122-4 al. 1.

b) Mode de scrutin

L'organe exécutif de la commune, le Conseil municipal de trois membres, est élu au suffrage universel. Son mandat est de quatre ans et ses membres sont indéfiniment rééligibles.⁶³⁹ En Haïti, l'exécutif communal émane donc directement de la population locale.

Le système électoral municipal en France est différent de celui d'Haïti. L'organe exécutif en France émane de l'organe délibérant appelé Conseil municipal⁶⁴⁰, équivalent de l'Assemblée municipale haïtienne.⁶⁴¹ Concrètement, c'est le Conseil municipal qui élit un maire et un ou plusieurs adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.⁶⁴² En cas de troisième tour de scrutin, l'élection se fait à la majorité relative ; s'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est élu.⁶⁴³ Le maire et ses adjoints sont élus pour la même durée que le Conseil municipal.⁶⁴⁴

Aucun des deux systèmes n'est absolument bon ou mauvais. Le système français et le système haïtien sont enracinés dans l'histoire respective de la France et d'Haïti. En ce sens, on peut dire que chaque pays a le système qui convient à son histoire et à sa culture. Et dans les deux systèmes il y a des avantages et des inconvénients.

Dans le système haïtien, l'élection de l'organe exécutif au suffrage universel donne à celui-ci plus de légitimité mais peut être source de conflits avec l'organe délibérant. En France, l'élection du maire par le Conseil municipal risque de rendre celui-ci redevable du Conseil mais peut faciliter en même temps la collaboration entre ce dernier et l'exécutif communal.

c) Incompatibilités

La fonction de maire, en Haïti, est incompatible avec celle de membres d'une Assemblée de la section communale, d'un Conseil d'administration d'une section communale, d'un Conseil départemental ou interdépartemental, d'une Assemblée départementale, de la

⁶³⁹ Const. HT, art. 66 et 68. Voir aussi décr. OFC, art. 60 al. 1.

⁶⁴⁰ Rappelons qu'en Haïti, « Conseil municipal » est le nom qu'on donne à l'organe exécutif composé du maire et de ses adjoints.

⁶⁴¹ Voir infra n° 223.

⁶⁴² CGCT, art. L. 2122-1 et art. L. 2122-4 al. 1.

⁶⁴³ CGCT, art. L. 2122-7. D'autres cas de figure sont prévus aux articles L. 2122-7-1 et 2122-7-2.

⁶⁴⁴ CGCT, art. L. 2122-10.

police et de l'armée en service actif, du corps judiciaire, de délégué et vice-délégué, de député et sénateur. Par ailleurs, le maire et ses adjoints ne font pas partie de la fonction publique territoriale.⁶⁴⁵

En France, la fonction de maire est incompatible, entre autres, avec la fonction de représentant au Parlement européen, de président d'un Conseil départemental ou d'un Conseil régional.⁶⁴⁶ Le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur est interdit.⁶⁴⁷

d) Rémunérations

Les maires et maires adjoints en Haïti reçoivent « une indemnité mensuelle prélevée du budget de la commune. Les montants des indemnités sont calculés en fonction d'une échelle tenant compte du niveau et de la classe des communes ainsi que d'un montant de base, définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central. »⁶⁴⁸

En France, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont en principe exercées à titre gratuit.⁶⁴⁹ Cependant, au niveau des communes de 100 000 habitants et plus, des indemnités sont allouées au titre de l'exercice des fonctions de maire et de président de délégation spéciale ainsi que des indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire des communes de 100 000 habitants et plus ou de membre de délégations spéciales qui fait fonction d'adjoint. Ces indemnités « sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »⁶⁵⁰ En cas de renouvellement du Conseil municipal, les indemnités de ses membres à l'exception de celle du maire, sont fixés par délibération.⁶⁵¹ Celle du maire ou du président de délégation spéciale est fixée en appliquant, « au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique », ⁶⁵² un barème fixé à l'article L. 2123-23 du code

⁶⁴⁵ Décr. OFC, art. 60 al. 2 et art. 61.

⁶⁴⁶ CGCT, art. L. 2122-4 à art. L. 2122-6.

⁶⁴⁷ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014, art. 1^{er} et art. 9.

⁶⁴⁸ Décr. OFC, art. 76. En réalité, c'est le pouvoir central, de manière unilatérale, qui définit l'échelle et le montant de base pour le calcul des indemnités des Conseils municipaux (maires et maires adjoints), car le Conseil interdépartemental n'a jamais été mis en place malgré les prescrits constitutionnels.

⁶⁴⁹ CGCT, art. L. 2123-17.

⁶⁵⁰ CGCT, art. L. 2123-20.

⁶⁵¹ CGCT, art. L. 2123-20-1.

⁶⁵² CGCT, art. L. 2123-20.

général des collectivités territoriales.⁶⁵³ Par ailleurs, les titulaires de mandats municipaux bénéficient de tout un système de remboursement de frais.⁶⁵⁴

Ce système français d'indemnisation des conseillers municipaux, pourrait inspirer la mise en place d'un système d'indemnisation des membres de l'Assemblée municipale haïtienne ; c'est sans doute un préalable à la mise en place de cet organe délibérant haïtien qui demeure aujourd'hui encore dysfonctionnel. Le système de rémunération des maires et maires adjoints haïtiens en revanche fonctionne, donc il peut être maintenu en l'état.

e) Incapacités, démission ou dissolution

Le Conseil municipal haïtien (maire et maires adjoints) « ne peut être dissout qu'en cas d'incurie, de malversation ou d'administration frauduleuse légalement prononcée par le tribunal compétent. En cas de dissolution, le Conseil départemental supplée immédiatement à la vacance et saisit le Conseil électoral permanent dans les soixante (60) jours à partir de la date de la dissolution en vue de l'élection d'un nouveau Conseil devant gérer les intérêts de la commune pour le temps qui reste à courir. Cette procédure s'applique en cas de vacances pour toute autre cause. »⁶⁵⁵ Le décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la commune prévoit des solutions dans d'autres situations affectant un ou plusieurs membres de l'exécutif communal : incapacité temporaire, décès et incapacité permanente, démission.⁶⁵⁶

En France, le type de système électoral rend les solutions plus simples en cas de vacances au niveau de l'exécutif communal. Ainsi, « en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé... par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ». ⁶⁵⁷ Puisque l'exécutif communal émane de l'organe délibérant (Conseil municipal en France), il est logique que ce soit à lui de combler les vacances au niveau de l'exécutif.

⁶⁵³ Voir annexe 12.

⁶⁵⁴ CGCT, art. L. 2123-18 à 2123-19.

⁶⁵⁵ Décr. OFC, art. 67. Dans la réalité, en cas de vacances, c'est l'exécutif qui nomme des agents exécutifs intérimaires en dehors de la constitution, car le Conseil départemental n'a jamais été mis en place malgré les prescrits constitutionnels.

⁶⁵⁶ Voir décr. OFC, art. 67 à 67-3.

⁶⁵⁷ CGCT, art. L. 2122-17.

2.- Attributions de l'organe exécutif

Le Conseil municipal haïtien

221. Le Conseil municipal, organe exécutif de la commune en Haïti, a pour mission d'administrer la commune au profit exclusif de la municipalité⁶⁵⁸ et il rend compte à l'Assemblée municipale.⁶⁵⁹ Administrer la commune signifie administrer le patrimoine et les ressources de celle-ci ; cela implique de mettre en œuvre les compétences et les attributions octroyées à la commune par la loi et d'organiser l'administration communale.⁶⁶⁰ Par ailleurs, il incombe à l'exécutif communal de veiller à la gestion, par les services légalement compétents, des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune.⁶⁶¹ Certaines compétences sont partagées collectivement par l'exécutif communal (le Conseil municipal) d'autres sont du ressort exclusif du maire.

Le Conseil municipal (le maire et ses deux adjoints), a pour attributions notamment : d'exécuter les résolutions et les recommandations de l'Assemblée municipale, de préparer et de soumettre à l'Assemblée les projets de budget annuel de la commune, de veiller à la bonne marche de l'Administration communale, d'exercer le contrôle de la perception des recettes de la commune.⁶⁶²

Le maire a aussi de nombreuses attributions propres. Par exemple, veiller à l'exécution des lois, règlements, arrêtés au niveau de la commune ou encore représenter la commune en justice soit comme défendeur soit comme demandeur.⁶⁶³

Le maire en France

En France, les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus.⁶⁶⁴ Donc, il en est de même au niveau des communes. Cependant, le maire est seul chargé de l'administration communale. Il peut déléguer une partie de ses fonctions à ses adjoints ou même à des membres du Conseil municipal.⁶⁶⁵ En Haïti, le maire ne peut pas déléguer

⁶⁵⁸ Const. HT, art. 66 et 73.

⁶⁵⁹ Voir infra n° 223.

⁶⁶⁰ Décr. OFC, art. 59 et 62.

⁶⁶¹ Const. HT, art. 74.

⁶⁶² Pour une liste exhaustive des compétences de l'exécutif communal voir décr. OFC, art. 64.

⁶⁶³ Pour d'autres attributions du maire, voir décr. OFC, art. 65.

⁶⁶⁴ Const. FR, art. 72 al. 3.

⁶⁶⁵ Const. FR, art. L. 2122-18.

une partie de ses fonctions à un membre de l'Assemblée municipale car l'organe délibérant et l'organe exécutif sont deux organes totalement séparés ; en France, on peut dire qu'il n'y a pas de cloison étanche entre ces deux organes.⁶⁶⁶

En tant qu'exécutif communal, le maire en France est chargé d'exécuter les décisions du Conseil municipal.⁶⁶⁷ Il exerce aussi un certain nombre d'attributions au nom de l'État.⁶⁶⁸ On retiendra que le maire et ses adjoints ont la qualité d'officiers de police judiciaire et d'officiers de l'État civil.⁶⁶⁹

Principaux enseignements à tirer du modèle français

Haïti pourrait s'inspirer du modèle français pour tenter d'apporter une réponse aux problèmes séculaires d'État civil et d'absence d'autorité de l'État auquel est confrontée une bonne partie de la population haïtienne, surtout en milieu rural.⁶⁷⁰

Ce sont en effet des officiers de l'État civil qui célèbrent des mariages et qui délivrent des actes de naissance en Haïti. Or, ce n'est pas sur tout le territoire haïtien qu'il y a des offices d'État civil. Par conséquent, dans beaucoup de communes éloignées des chefs-lieux d'arrondissement, une majorité de citoyens n'ont pas d'acte de naissance avec toutes les conséquences que cela implique. Permettre aux maires de jouer le rôle d'officier d'État civil pourrait pallier les dysfonctionnements de l'administration centrale en matière de délivrance de documents d'identité, tout en rapprochant les élus de leurs administrés. Les maires pourraient être assistés dans cette tâche par les coordonnateurs des Conseils d'administration de section communale (CASEC). Les officiers de l'État civil auraient dans cette configuration un rôle d'appui aux collectivités territoriales et de conservation des archives communales en lien avec le service des Archives Nationales d'Haïti.

Par ailleurs, depuis la disparition des chefs de section,⁶⁷¹ les populations des zones rurales sont souvent livrées à elles-mêmes à cause de l'absence de la Justice et de la police. Si les membres des Conseils d'administration de section communale (CASEC) ont les

⁶⁶⁶ Voir infra n° 225.

⁶⁶⁷ Pour plus de précisions sur les décisions du Conseil municipal dont le maire a la charge d'exécuter voir CGCT, art. L. 2122-21.

⁶⁶⁸ Voir CGCT, art. L. 2122-27 et s.

⁶⁶⁹ CGCT, art. L. 2122-31 et 2122-32.

⁶⁷⁰ Dans la pratique, le maire ne joue plus le rôle d'officier de police judiciaire depuis très longtemps ; car la police judiciaire a fait d'énormes progrès en France et a atteint un haut niveau de spécialisation. Ce qui est loin d'être le cas en Haïti.

⁶⁷¹ Voir supra n° 209.

attributions de faire certains constats et de dresser des procès-verbaux, ce serait une aide immense à une saine administration de la justice. Bien entendu, dès leur entrée en fonction, il faudrait organiser un séminaire de formation à l'intention des membres des CASEC pour qu'ils apprennent à faire un constat et à dresser un procès-verbal.

3.- Fonctionnement de l'organe exécutif

222. En France, le maire est le seul responsable de l'administration communale ; cela a l'avantage d'éviter des problèmes de gouvernance qu'on rencontre souvent au niveau de l'exécutif communal en Haïti. En effet, il arrive que le Conseil municipal haïtien soit paralysé à cause des conflits opposants le maire et les maires adjoints. La gouvernance collégiale imposée par le décret sur l'organisation et le fonctionnement de la commune⁶⁷² au niveau de l'exécutif communal haïtien n'est pas sans difficulté pour le bon fonctionnement des communes. C'est sans doute dû à une lecture erronée des articles 66 et 73 de la constitution haïtienne qui attribuent au Conseil communal l'attribution d'administrer la commune. Ce n'est pas parce qu'ils ont la mission d'administrer la commune que cela fait de chaque maire adjoint un chef de l'administration communale. Par analogie, le Conseil municipal en France est chargé d'administrer la commune⁶⁷³ pourtant c'est le maire qui est le chef de l'administration communale.

Pour tenter de remédier aux dysfonctionnements de l'exécutif communal haïtien, le décret sur l'organisation et le fonctionnement de la commune établit des règles de fonctionnement pour le Conseil municipal (l'exécutif communal). Le Conseil se réunit une fois par semaine en session ordinaire pour régler les questions relatives au bon fonctionnement de la commune. Il peut se réunir aussi en session extraordinaire sur convocation du maire ou sur l'initiative des deux maires adjoints.⁶⁷⁴

Les décisions du Conseil municipal haïtien se prennent uniquement sur des objets relevant de la compétence des communes préalablement approuvés par l'Assemblée municipale. Ces décisions sont adoptées à la majorité des membres présents et en cas d'égalité de voix, celle du maire prédomine. Un compte rendu de chaque réunion est rédigé par un des membres du Conseil et consigné dans un registre. L'ordre du jour des réunions ordinaires comporte nécessairement la lecture et la signature des comptes rendus des réunions précédentes.⁶⁷⁵

⁶⁷² Voir décret OFC, art. 64.

⁶⁷³ Const. FR, art. 72 al. 3.

⁶⁷⁴ Décr. OFC, art. 69 et 71.

⁶⁷⁵ Décr. OFC, art. 70, art. 72 à 74.

B.- L'organe délibérant

223. L'organe délibérant en Haïti s'appelle « Assemblée municipale » alors qu'en France on le nomme « Conseil municipal » ; à ne pas confondre avec le Conseil municipal haïtien qui est un organe exécutif collégial composé du maire et de deux maires adjoints. Une analyse de l'organisation, des attributions et du fonctionnement de l'Assemblée municipale haïtienne et du Conseil municipal français permettra de mieux comprendre les différences entre ces deux organes délibérants.

1.- L'organisation de l'organe délibérant

Pour comparer l'organisation de l'organe délibérant en Haïti et en France, on retiendra cinq critères : les conditions d'éligibilité, le mode de scrutin, les incompatibilités, les rémunérations et le fonctionnement du bureau de l'organe.

a) Conditions d'éligibilité des membres de l'organe délibérant

En France, les conditions d'éligibilité au poste de Conseiller municipal sont pour l'essentiel les mêmes que celles pour devenir maire, car le maire est élu par le Conseil municipal en son sein.⁶⁷⁶ Cependant, alors que pour être maire il faut avoir la nationalité française, les ressortissants des États membres de l'Union européenne autres que la France sont éligibles au Conseil municipal.⁶⁷⁷

En Haïti, les conditions pour être membres de l'Assemblée municipale sont les mêmes que celles pour être maire et maires adjoints. L'exigence de la nationalité haïtienne est maintenue.⁶⁷⁸ Des conditions similaires sont exigées pour être éligibles au poste de délégué de ville.⁶⁷⁹

b) Mode de scrutin

L'Assemblée municipale en Haïti

L'Assemblée municipale est formée notamment d'un représentant de chacune des sections communales de la commune.⁶⁸⁰ En effet, quinze jours après son entrée en

⁶⁷⁶ Voir supra n° 220 al. 1 b.

⁶⁷⁷ Code électoral, art. LO228-1.

⁶⁷⁸ Décret électoral 2015, art. 72.

⁶⁷⁹ Décret électoral 2015, art. 71. Sur le rôle du délégué de ville voir infra n° 223 1.- b).

⁶⁸⁰ Const. HT, art. 67.

fonction, l'Assemblée de la section communale (ASEC) se réunit pour désigner son représentant à l'Assemblée municipale.⁶⁸¹

Le décret électoral ajoute un représentant des délégués de ville au niveau de l'Assemblée municipale⁶⁸² L'élection des délégués de ville suit la même procédure que celle des membres des Assemblées de section communale.⁶⁸³ C'est le Conseil électoral qui publie « la liste des villes et le nombre de Délégués de ville correspondants, ainsi que le nombre d'élus que peut obtenir une liste de candidats. »⁶⁸⁴ Comme les membres de l'Assemblée de section communale, « les Délégués de ville sont élus pour une durée de quatre (4) ans. »⁶⁸⁵

Le Conseil municipal en France

En France le nombre des membres du Conseil municipal, équivalent de l'Assemblée municipale haïtienne, varie selon le nombre d'habitants des communes. Ce nombre passe de 7 pour les communes de moins de 100 habitants à 69 pour celles de 300 000 habitants et plus.⁶⁸⁶ L'élection des conseillers municipaux a lieu au scrutin de liste pour toute la commune. Cependant, une commune de 20 000 habitants et plus peut être divisée en sections électorales, dont chacun élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, uniquement quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitations distinctes et séparées.⁶⁸⁷

Dans les communes de 1 000 habitants et plus : « Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, et au plus deux candidats supplémentaires, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation ». ⁶⁸⁸ Cependant : « Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes sous réserve que celles-ci ne se présentent

⁶⁸¹ Décret électoral 2015, art. 74.

⁶⁸² Décret électoral 2015, art. 73.

⁶⁸³ Décret électoral 2015, art. 71.1 // supra n° 216 b).

⁶⁸⁴ Décret électoral 2015, art. 71.2.

⁶⁸⁵ Décret électoral 2015, art. 71.4.

⁶⁸⁶ CGCT, art. L. 2121-2.

⁶⁸⁷ Code électoral, art. L. 254 – *Modifié par la Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, art. 27.*

⁶⁸⁸ Code électoral, art. L. 260 – *Modifié par la Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018, art. 3.*

pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés ». ⁶⁸⁹

Par ailleurs, il est attribué à la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour : « Un nombre de sièges égal à la moitié du siège à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne. » ⁶⁹⁰ Néanmoins, les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges. ⁶⁹¹

Dans les communes associées comptant moins de 1 000 habitants et dans les sections comptant moins de 1 000 électeurs si ces sections ne correspondent pas à des communes associées, les membres des conseils municipaux sont élus au scrutin majoritaire. ⁶⁹² Pour être élu au premier tour, il faut non seulement réunir la majorité absolue des suffrages exprimés, mais encore un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. ⁶⁹³

c) Incompatibilités

En Haïti, il y a une incompatibilité entre la fonction de membre de l'Assemblée municipale et celle de membre du Conseil municipal, du Conseil d'administration de section communale, de la police, du corps judiciaire, de délégué et vice-délégué ⁶⁹⁴ (préfet en France), de sénateur ou de membre de l'appareil électoral.

En France, il n'y a pas d'incompatibilité entre la fonction de membre de l'organe délibérant (le Conseil municipal) et celle de membre de l'organe exécutif (maire ou maires adjoints) car l'organe exécutif émane de l'organe délibérant ⁶⁹⁵.

⁶⁸⁹ Code électoral, art. L. 264 § 2 – *Modifié par la Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007, art. 2.*

⁶⁹⁰ Code électoral, art. L. 262 – *Modifié par la Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982, art. 4.*

⁶⁹¹ Code électoral, art. L. 262 – *Modifié par la Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982, art. 4. § 3.*

⁶⁹² Code électoral, art. L. 252 – *Modifié par la Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, art. 24.*

⁶⁹³ Code électoral, art. L. 253 – *Modifié par la Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982, art. 2.*

⁶⁹⁴ À ne pas confondre avec Délégué de ville : *supra* n° 223 § 1 b).

⁶⁹⁵ Voir *supra* n° 220 al. 1 b).

d) Rémunérations

En Haïti, les frais relatifs aux réunions de l'Assemblée municipale émanent du budget de la commune⁶⁹⁶ ; notamment, les frais de participation aux réunions accordés aux membres de l'Assemblée.⁶⁹⁷ En France, les fonctions de maire, d'adjoint et de Conseiller municipal donnent droit, selon le cas, à des indemnités de fonction ou des compensations.⁶⁹⁸

e) Le bureau de l'organe délibérant

En Haïti, le bureau de l'Assemblée municipale est composé d'un président, d'un secrétaire et d'un conseiller. C'est à l'ouverture de la première session que l'Assemblée municipale élit ce bureau, au scrutin secret pour une durée d'une année. Les membres du bureau sont indéfiniment rééligibles.⁶⁹⁹ Un secrétariat exécutif est installé au siège de la mairie avec la mission de faire le suivi des décisions prises par l'Assemblée municipale ; secrétariat exécutif qui émane du budget de la commune.⁷⁰⁰

Certaines attributions appartiennent collectivement au bureau de l'Assemblée municipale, comme convoquer les séances, assurer le suivi des décisions de l'Assemblée municipale (à noter que faire le suivi des décisions est accordé aussi par le même décret au secrétariat exécutif).⁷⁰¹ D'autres attributions sont du ressort propre du président du bureau de l'Assemblée municipale, par exemple : présider les sessions de l'Assemblée, gérer les ressources du bureau, signer l'appel des convocations des membres de l'Assemblée.⁷⁰² Si le président peut signer l'appel, on ne voit pas pourquoi il ne pourrait pas convoquer les séances ; à l'inverse, si le bureau de l'Assemblée municipale peut convoquer les séances, on comprend mal pourquoi il ne pourrait pas signer les convocations.

Ce bureau de l'Assemblée municipale est superflu car le suivi des décisions de l'Assemblée municipale incombe à l'organe exécutif. Par ailleurs, cela apporte un surcoût au budget de la commune pour un travail que l'administration communale aurait pu faire.

⁶⁹⁶ Décr. OFC, art. 15 al. 2.

⁶⁹⁷ Décr. CGD, art. 37.

⁶⁹⁸ CGCT, art. 2123-3 et s.

⁶⁹⁹ Décr. OFC, art. 11 al. 1.

⁷⁰⁰ Décr. CGD, art. 11 al. 2.

⁷⁰¹ Pour une liste détaillée des attributions de l'Assemblée, voir Décr. CGD, art. 12.

⁷⁰² Pour une liste détaillée des attributions du président de l'Assemblée, voir Décr. CGD, art. 13.

Sur ce point précis, Haïti gagnerait à s'inspirer du modèle français qui est moins complexe et plus efficace.⁷⁰³

2.- Attributions de l'organe délibérant

224. En Haïti, l'Assemblée municipale assiste dans sa tâche le Conseil municipal. Elle présente un rapport de gestion des ressources de la municipalité au Conseil départemental, après en avoir reçu un compte rendu du Conseil municipal.⁷⁰⁴ L'Assemblée municipale est essentiellement « un organe de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux communes ». ⁷⁰⁵

Les attributions du Conseil municipal en France ne sont pas différentes de celles de l'Assemblée municipale haïtienne : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »⁷⁰⁶ Cependant, il fait plus que délibérer car les collectivités territoriales sont administrées par des conseils élus.⁷⁰⁷

C'est pourquoi, selon une jurisprudence constante qui remonte au 19^{ème} siècle, en l'absence de dispositions législatives attribuant expressément compétence à une autre autorité, le Conseil municipal est de plein droit compétent pour régler par ses délibérations les affaires de la commune. Ainsi, le Conseil d'État français a rejeté une requête visant l'annulation d'un jugement du tribunal administratif de Strasbourg par lequel ce dernier a rejeté une demande d'annulation d'une délibération du Conseil municipal de Munster. Car, la « délibération a été prise dans l'exercice des compétences du conseil municipal et dans un but d'intérêt général » ; en outre, le requérant « n'invoque pas la méconnaissance de dispositions législatives ou réglementaires ». ⁷⁰⁸

En vertu des pouvoirs généraux qui lui sont attribués, le Conseil municipal (organe délibérant) a la faculté de créer un service public et de fixer les conditions d'accès aux emplois créés.⁷⁰⁹ L'organe délibérant dispose donc en France de pouvoirs généraux. Ces pouvoirs généraux s'exercent dans le cadre de la loi et dans le respect des compétences du maire et du Conseil municipal.

⁷⁰³ Voir infra n° 225.

⁷⁰⁴ Const. HT, art. 67 et 73. Pour les autres attributions de l'Assemblée municipale, voir Décr. OFC, art. 36 et 37.

⁷⁰⁵ Décr. OFC, art. 8.

⁷⁰⁶ CGCT, art. L-2121-2.

⁷⁰⁷ Const. FR, art. 72, al. 3.

⁷⁰⁸ CE, 30 octobre 1996, *Conseil municipal de Munster*, n° 130031.

⁷⁰⁹ T. Confl., 7 Juil. 1975, *commune des Ponts-de-Cé*, n° 02008.

On peut exprimer en ces termes le principe de la séparation des pouvoirs entre l'organe délibérant et l'organe exécutif : à l'organe exécutif la charge de l'organisation des services publics et de la gestion du personnel ; à l'organe délibérant la charge de création ou de suppression des services publics, l'élaboration des règles générales d'organisation et la définition des missions de ces services.

Le Conseil d'État français applique ce principe au cours d'une jurisprudence constante. En voilà une illustration « Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-26 du code des communes : "Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune" et que l'article L. 12219 du même code donne au maire la charge d'exécuter les délibérations du conseil municipal ; que la définition des emplois communaux et la fixation de leur nombre, qu'il s'agisse de fonctionnaires municipaux ou d'agents non titulaires, sont des éléments de l'organisation des services communaux entrant dans la compétence du conseil municipal ». ⁷¹⁰

Ce principe n'est pas valable seulement pour les communes mais pour toutes les collectivités territoriales comme l'exprime le Conseil d'État français : « Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : "Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département (...)" ; qu'aux termes de l'article 25 : "Le président du conseil général est l'organe exécutif du département. - Il prépare et exécute les délibérations du conseil général (...) - Il est le chef des services du département (...)" ; qu'il résulte de ces dispositions que si le président du conseil général est compétent pour prendre les mesures relatives à l'organisation interne des services dont il est le chef et à la gestion de leurs agents, il appartient au seul conseil général de décider de créer ou de supprimer des service publics, d'en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services du département ». ⁷¹¹

Le principe reconnaissant le maire comme chef de l'administration municipale, le principe de la séparation du pouvoir délibérant et du pouvoir exécutif : ce sont des principes de bonne gouvernance qui ne se limitent pas au droit français. En Haïti, la méconnaissance de ces principes crée des dysfonctionnements. Les administrations communales, depuis des années, fonctionnent sans organes délibérants. Si on appliquait

⁷¹⁰ CE, 9 octobre 1995, *commune de Saint Joseph*, n° 117922.

⁷¹¹ CE, 6 janvier 1995, *Conseil général de la Moselle*, n° 91224.

le principe de la séparation du pouvoir délibérant et du pouvoir exécutif, les administrations communales n'auraient pas pu fonctionner en l'état actuel des choses.

3.- Fonctionnement de l'organe délibérant

Le Conseil municipal français

225. La grande différence entre le fonctionnement des organes de la commune en Haïti et en France est la suivante : en France ils fonctionnent en symbiose. En effet, en France, l'organe délibérant (le Conseil municipal) n'a pas de bureau contrairement à l'Assemblée municipale en Haïti ; encore moins de secrétariat. Le Conseil municipal en France est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace. Cependant, dans les séances où le compte administratif est débattu, le Conseil municipal élit son président.⁷¹² C'est aussi au maire qu'il revient de convoquer le Conseil municipal.⁷¹³

Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.⁷¹⁴ Il ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum.⁷¹⁵

Les délibérations du Conseil municipal sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Lorsqu'il y a partage égal des voix et sauf cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante.⁷¹⁶ Ces délibérations sont inscrites par ordre de date, elles sont signées par tous les membres présents à la séance.⁷¹⁷ Le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.⁷¹⁸

⁷¹² CGCT, art. L. 2121-14.

⁷¹³ CGCT, art. L. 2121-9 et 2121-10.

⁷¹⁴ CGCT, art. L. 2121-29.

⁷¹⁵ CGCT, art. L. 2121-17.

⁷¹⁶ CGCT, art. L. 2121-20 § 2.

⁷¹⁷ CGCT, art. L. 2121-23.

⁷¹⁸ CGCT, art. L. 2121-25.

L'Assemblée municipale haïtienne

En Haïti, l'Assemblée municipale se réunit en session ordinaire une fois par trimestre et en session extraordinaire sur convocation de son président, du Conseil municipal ou sur demande motivée du tiers des membres de ladite Assemblée. Des dispositions sont prévues en cas d'absence répétée d'un membre à l'Assemblée, de décès, de démission ou d'abandon de poste.⁷¹⁹

L'Assemblée municipale peut prendre des résolutions et des recommandations. Les résolutions sont contraignantes pour le Conseil municipal à condition que l'Assemblée précise les moyens nécessaires à l'application de la résolution. Les recommandations sont des suggestions. Les séances de l'Assemblée sont publiques sauf dans certains cas. Le décret portant l'organisation et le fonctionnement de la commune prévoit les procédures d'adoption des décisions, de leurs notifications au Conseil municipal et des objections du Conseil à l'Assemblée. Les modalités d'enregistrement des procès-verbaux des séances sont précisées.⁷²⁰ En règle générale, les décisions qui résultent des délibérations de l'Assemblée municipale sont approuvées à la majorité absolue des voix. Certaines décisions requièrent la majorité des deux tiers du quorum.⁷²¹

Dans l'état actuel des choses, les communes en Haïti sont dysfonctionnelles. Les maires et maires adjoints ont été remplacés depuis 2020 par des agents exécutifs intérimaires à la fin de leur mandat faute d'organisation à temps des élections. Tout cela, dans le mépris de la constitution. Quant aux Assemblées municipales, à quelques rares exceptions, elles n'ont jamais vraiment fonctionné.

La mise en place des organes de la commune nécessiterait l'élection de 435 maires et maires adjoints. Il y a 145 communes, à raison d'un maire et de deux maires adjoints par commune. Il faudrait élire aussi 571 membres d'Assemblées municipales au moins.⁷²² Selon un cadre du Ministère haïtien de l'Intérieur et des collectivités territoriales, on comptait, en 2020 et 2021, 441 maires et maires adjoints. Curieusement, les Assemblées municipales (AM) ne sont pas mises en place. On a pu nommer des membres

⁷¹⁹ Décr. OFC, art. 15 à 16-1.

⁷²⁰ Décr. OFC, art. 16-2 à 26.

⁷²¹ Décr. OFC, art. 38.

⁷²² Le nombre de membre par Assemblée municipale varie selon le nombre de sections communales qui compose la commune. On sait seulement que chaque section communale envoie un représentant à l'Assemblée municipale, et il y a en tout 571 sections communales, donc autant de membres d'Assemblées municipales ; s'y ajoute un délégué par ville.

d'Assemblées de section communale en dehors de la constitution, pourquoi ne le ferait-on pas pour les Assemblées municipales ?⁷²³

On peut se demander si les communes sont en mesure de supporter les coûts liés aux indemnités des membres des Conseils municipaux et les frais de participation aux réunions prévues pour les membres des Assemblées municipales. Comme si cela ne suffisait pas, on ajoute un secrétaire exécutif par commune pour le bureau de l'Assemblée municipale.⁷²⁴

La rationalisation du fonctionnement des organes des communes est nécessaire pour qu'elles ne soient pas trop dépendantes financièrement du pouvoir central et pour qu'elles puissent exercer pleinement leur autonomie administrative et financière telle que prévue par la constitution du 29 mars 1987.

Conclusion de la section 1

226. La création de la section communale vise l'inclusion de la population rurale dans la vie politique communale en vue de lui permettre de bénéficier des services de base et d'assurer un développement intégré et harmonieux des territoires.

L'histoire constitutionnelle d'Haïti autant que l'esprit et la lettre de la constitution en vigueur plaident à ce que l'organisation de la section communale soit pensée à l'intérieur de la commune. C'est à tort que les décrets de 2005 accordent l'autonomie à la section communale ; mettant ainsi en place au niveau de la commune un système complexe avec superposition d'organes. Le résultat de cette architecture traduit des doublons, des dysfonctionnements, de l'inefficacité et des coûts de fonctionnement superflus.

Un système plus proche de la constitution haïtienne permettra plus d'efficacité administrative et de la rationalisation financière. Concrètement, il faudrait réorganiser les organes de la section communale et de la commune de telle sorte qu'ils fonctionnent en syntonie et en complémentarité. Ces organes comprendront deux niveaux intimement liés entre eux.

⁷²³ Voir supra n° 217 § 7.

⁷²⁴ Sur les finances municipales voir infra n° 267 § 5 à 8.

Le premier niveau sera composé de l'Assemblée de section communale (ASEC) et du Conseil d'administration de la section communale (CASEC). Chaque habitation⁷²⁵ élira au moins un représentant à l'Assemblée de section communale qui comprendra cinq à neuf membres selon le nombre d'habitants de la section communale. Le Conseil d'administration de la section communale (CASEC) sera élu directement par les habitants de la section communale. Il aura pour rôle de mettre en œuvre les décisions de la commune au niveau de la section communale et d'y exercer les attributions de la commune sous la direction de l'exécutif communal. Il sera assisté dans sa tâche de l'ASEC.

Le deuxième niveau sera composé de l'Assemblée municipale (AM) et du Conseil municipal (CM). Chaque Conseil d'administration de section communale (CASEC) sera représenté à l'Assemblée municipale par son président ou par un membre délégué par celui-ci. Rien dans la constitution n'interdit à ce que le président ou membre du CASEC fasse partie de l'Assemblée municipale. Ce dispositif aura l'avantage de permettre au Conseil d'administration de la section communale de défendre les intérêts de la section communale au niveau de l'exécutif communal, et de relayer les décisions et stratégies de celui-ci au niveau de toute la commune. Le Conseil municipal sera toujours élu au suffrage universel direct par les habitants de la commune à raison d'un cartel de trois membres par commune comme le veut la constitution.

Avec un tel dispositif, le Conseil municipal et le Conseil d'administration de la section communale pourront travailler en synergie pour le bien de l'ensemble de la commune.⁷²⁶ On peut faire le pari d'un développement inclusif de la commune et d'une meilleure efficacité autant dans la conception que dans l'application de la politique communale, avec des économies à la clé.

Par ailleurs, la constitution n'a pas prévu de bureau de l'Assemblée municipale et encore moins de secrétaire exécutif assigné au bureau. La création de cette instance par les décrets de 2006 est sans objet. Le maire ou, en son absence, un membre du Conseil municipal peut présider l'Assemblée municipale comme en France où c'est le maire qui préside le Conseil municipal (équivalent de l'Assemblée municipale haïtienne). De même, par analogie, le président du Conseil d'administration de la section communale peut présider l'Assemblée de section communale. Les services de la commune et de la

⁷²⁵ L'habitation est une subdivision de la section communale.

⁷²⁶ Voir annexe 7 : proposition d'une nouvelle architecture des organes des communes intégrant les sections communales.

section communale peuvent se charger du secrétariat des Assemblées municipale et de section communale. Des superpositions de structures impliquent trop de bureaucratie. La bureaucratie excessive conduit à la paralysie.

Il faudrait aussi adresser le problème du découpage erratique des communes haïtiennes qui est un sujet très sensible, car tout redécoupage territorial conduit logiquement à une reconfiguration de la représentation parlementaire ; par conséquent, le pouvoir législatif n'a aucun intérêt à changer la situation actuelle. Pourtant, le redécoupage des communes est incontournable pour une gouvernance territoriale efficace.

En effet, le découpage actuel des communes est problématique. Selon le Centre de Recherche et d'Appui au Développement Durable : « Ces communes ne bénéficient pas de centres assez forts pour les animer dans une dynamique de développement ; des villes avec des populations inférieures à 25 000 habitants ne pourront pas insuffler un développement autonome d'un territoire avec les ressources économiques et humaines dont Haïti dispose ». ⁷²⁷

Une commune ne devrait pas dépendre totalement des subsides de l'État pour fonctionner. C'est pourquoi, il faut une masse critique dont la population est un indicateur essentiel mais non exclusif.

SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INTERMÉDIAIRES

227. Les départements et les régions se situent à mi-chemin des communes et de l'État. On peut donc les qualifier de collectivités territoriales intermédiaires.

En droit haïtien, comme en droit français, il n'y a pas de définition constitutionnelle ou légale du département. On sait seulement que c'est une collectivité territoriale. Il semble se différencier de la région seulement par la taille, par les compétences et dans une moindre mesure par l'histoire.

Héritage de la France Républicaine, le département est à la fois une institution et un territoire vieux de plus de deux siècles. Département désigne tantôt « le partage d'une étendue territoriale entre plusieurs titulaires du pouvoir, tantôt la répartition du pouvoir

⁷²⁷ Tardieu J-F., *Le redécoupage territorial administratif, un impératif pour l'aménagement du territoire d'Haïti*, www.researchgate.net, consulté le 8 octobre 2023, p. 5.

en plusieurs branches sectorielles. Dans le premier cas, on parlera, par exemple, des départements...que gèrent les intendants...dans le second on évoque les départements ministériels (...). En 1789, les députés de la Constituante adoptent ce terme pour mettre en place les circonscriptions destinées à remplacer les anciennes provinces et à fonder l'unité nationale. »⁷²⁸

L'institution départementale est exportée dans les colonies françaises et territoires annexés par la France. Elle est tellement enracinée, qu'elle est souvent conservée dans ces pays même après leur indépendance. Ainsi, dans la première constitution de St Domingue (actuel Haïti), le département a été retenu comme division du territoire.⁷²⁹ Après la proclamation de l'indépendance d'Haïti le 1^{er} janvier 1804, la constitution de 1806 maintiendra la division du territoire en département⁷³⁰ ; il en sera ainsi dans toutes les constitutions successives.

L'histoire de la région suit une trajectoire différente de celle du département. La légitimité de l'espace régional a été contestée en France, car « la région n'apparaît que très tardivement au XX^e siècle comme un espace possible et souhaitable de représentation politique ». ⁷³¹ En revanche, elle est considérée dès l'entre-deux-guerres « comme un échelon pertinent pour réformer l'action de l'État sur le plan économique. »⁷³²

C'est sans doute l'histoire qui explique pourquoi, en Haïti, il n'y a pas de région mais seulement des départements. La comparaison avec le droit français portera donc sur le département (paragraphe 1). La région sera analysée pour voir ce qu'on peut tirer de l'expérience française pour éclairer le contexte haïtien (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le département

228. En France, dans les territoires urbains, le département cohabite avec la métropole. Cette cohabitation remet en question le bien-fondé de la présence des conseils départementaux dans les territoires urbains. En effet, à la fin du mandat de François Hollande, cinq

⁷²⁸ Ozouf-Marignier M-V, « Département » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 401.

⁷²⁹ Constitution du 3 juillet 1801, art. 2. Voir supra n° 66.

⁷³⁰ Constitution du 27 décembre 1806, art. 30. Voir supra n° 66.

⁷³¹ Pasquier R., « Région » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 895.

⁷³² *Idem*, p. 895.

métropoles supplémentaires ont été créées. Ainsi, on est passé de 16 métropoles à la fin de décembre 2016 à 22. Ce qui est en jeu, c'est l'avenir même des départements. Pourtant, métropole et département ne sont pas de même nature et ils n'ont pas les mêmes attributs.

Le terme « métropole » est sans doute l'expression qui prête le plus à confusion parmi les termes utilisés dans le code général des collectivités territoriales. La métropole ne correspond pas à un modèle unique d'organisation. À côté de la métropole de Lyon il y a aussi la métropole dite de droit commun.

La métropole de Lyon est placée au sixième livre de la troisième partie du code général des collectivités territoriales traitant du département. C'est l'article 39 de la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 qui autorisa le gouvernement français à prendre par ordonnance les mesures législatives, dans les conditions prévues à l'article 38 de la constitution, en vue de la création de la métropole de Lyon. Cette « métropole » est une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la constitution, créée en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône.⁷³³

En tant que collectivité à statut particulier, la métropole de Lyon bénéficie du principe de libre administration⁷³⁴ comme les autres collectivités territoriales prévues par la constitution française à savoir : les communes, les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer.⁷³⁵ C'est pourquoi sa structure de compétences est celle d'une collectivité territoriale.

En effet, la métropole de Lyon exerce des compétences d'attribution et une compétence générale résiduelle selon la formule consacrée : « Le conseil métropolitain règle par ses délibérations les affaires de la métropole de Lyon. »⁷³⁶ Elle exerce en propre les compétences du département⁷³⁷, des établissements publics de coopération intercommunale⁷³⁸ et celles des communes nécessaires à la réalisation de sa mission.⁷³⁹ En outre, elle exerce par délégations un certain nombre de compétences régionales.⁷⁴⁰

⁷³³ CGCT, art. L. 3611-1.

⁷³⁴ CGCT, art. L. 3611-3.

⁷³⁵ Const. FR, art. 72.

⁷³⁶ CGCT, art. L. 3642-1.

⁷³⁷ CGCT, art. L. 3641-2.

⁷³⁸ CGCT, art. L. 3641-8.

⁷³⁹ CGCT, art. L. 3641-1.

⁷⁴⁰ CGCT, art. L. 3641-4 I.

Contrairement à « la métropole de Lyon » qui est une collectivité à statut particulier, la « métropole » au sens de l'article L. 5217-1 du CGCT est « un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes... »⁷⁴¹. C'est pourquoi, dans le code général des collectivités territoriales français (CGCT), « la métropole » est placée au chapitre VII, titre I, du deuxième livre traitant de la coopération intercommunale. Elle est qualifiée par une partie de la doctrine de métropole de droit commun.

La métropole dite de droit commun est créée d'office dans neuf chefs-lieux de région. Cependant, tout établissement de coopération intercommunale remplissant les conditions prévues par la loi peut accéder à ce statut s'il le souhaite⁷⁴², sauf la région d'Île de France et la communauté urbaine de Lyon régies – avec la même dénomination – par d'autres dispositifs. Notons qu'il y a aussi la métropole dite spéciale dont le régime est influencé par la métropole de droit commun mais avec des exceptions qui la font évoluer vers une complexité accrue ; c'est le cas : de la métropole du « Grand Paris » et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

En accord avec son statut d'établissement public, la métropole reçoit des compétences d'attribution arrachées simultanément aux niveaux communal, départemental, régional et étatique. Ces compétences sont considérables⁷⁴³, de quoi donner des sueurs froides à ceux qui craignent la disparition des départements.

Le département, en France, se trouve dans une situation délicate depuis que la loi du 7 août 2015 supprima la clause générale de compétence pour celui-ci afin de le transformer en une collectivité spécialisée ; en effet, le Conseil départemental règle les affaires du département « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ».⁷⁴⁴

Désormais, les compétences du Conseil départemental français s'expriment essentiellement dans l'action sociale et la santé, l'enseignement, l'environnement, la gestion du domaine, l'action culturelle, la planification, les interventions d'ordre économique et, à titre résiduel, le transport.

⁷⁴¹ CGCT, art. L. 5217-1.

⁷⁴² CGCT, art. L.5217-1.

⁷⁴³ CGCT, art. L. 5217-2.

⁷⁴⁴ CGCT, L. 3211-1.

On assiste à une réduction considérable dans la longue liste des compétences départementales pour en transférer, à titre obligatoire ou facultatif, un certain nombre au profit des régions et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est à se demander si les jours du département ne sont pas comptés en France. On n'est pas certain de la suppression du département dans un avenir proche, mais la multiplication des métropoles porte à croire que le législateur crée des conditions pour une telle évolution.

En effet, le rapport Balladur⁷⁴⁵ avait imaginé la métropole comme une nouvelle catégorie de collectivité territoriale de plein exercice appelée à se substituer aux communes et aux départements sur son périmètre. C'est la métropole de Lyon qui répond le plus fidèlement à l'ambition de ce rapport. La métropole de droit commun – qui est une forme d'établissement public de coopération intercommunale – est sans doute une solution envisagée pour mettre progressivement de côté la collectivité départementale avant que le consensus se fasse autour de sa disparition ; question de ne pas blesser des susceptibilités.

Qu'une nouvelle collectivité soit créée pour remplacer une autre, nonobstant des considérations d'ordre politique, cela est totalement conforme à la constitution française.⁷⁴⁶ Le constituant n'a pas voulu figer le découpage administratif du territoire, en cela il a su anticiper les mutations territoriales. De plus en plus, la mobilité des gens, l'urbanisation et d'autres formes de transformations ont profondément modifié le territoire, le droit des collectivités territoriales doit accompagner ces changements. Toute institution qui ne s'adapte pas est condamnée à l'inefficacité. C'est aussi valable pour les institutions locales. Garder les mêmes institutions d'il y a deux siècles sans opérer la moindre modification serait suicidaire.

Pour l'instant, Haïti n'est pas encore à l'heure des métropoles. Les collectivités territoriales haïtiennes sont encore trop fragiles pour introduire dans notre système juridique un instrument aussi complexe que la métropole.

Pour bien comprendre la situation du département en Haïti, on ne peut pas se limiter à l'aspect juridique même si c'est principalement sous cet angle que le sujet sera traité ; un éclairage de la géographie est nécessaire (I). La géographie, en effet, donne des

⁷⁴⁵ Rapport publié en mars 2009.

⁷⁴⁶ Const. FR, art. 72 § 1.

indications sur la superficie et la population du territoire départemental. De telles informations peuvent éclairer sur la pertinence du département comme collectivité territoriale. Dans un second temps, on analysera les organes du département (II) en mettant en exergue les principales différences avec l'institution départementale en France.

I.- Géographie du Département

229. Le département est la plus grande division territoriale de la République d'Haïti. Il regroupe les arrondissements.⁷⁴⁷ Le département est aussi la plus grande division administrative de l'État.⁷⁴⁸ Plus précisément, « le territoire de la collectivité départementale, confondu aux limites physiques de la circonscription administrative, comprend ceux des arrondissements, des communes et des sections communales qui le composent. »⁷⁴⁹ Par ailleurs, « le département est une personne morale. Il est autonome. »⁷⁵⁰

La République d'Haïti est subdivisée en dix (10) départements : l'Ouest, l'Artibonite, le Centre, le Sud, le Nord, le Nord-Ouest, le Sud-Est, la Grand-Anse, le Nord-Est, les Nippes.⁷⁵¹ L'Ouest, avec une population estimée à 3 509 705 habitants pour 4 938 km² est de loin le département le plus peuplé avec une densité de 711 habitants environ par km². Vient ensuite le Nord-Est avec ses 1 067 177 habitants environ pour une superficie de 1 623 km² soit 657 habitants environ par km². Au bas du classement, on trouve le département de l'Artibonite : 393 967 habitants pour 4 887 km² soit une densité de 80 habitants environ par km²; suivi du Sud-Est dont la densité est d'environ 168 habitants/km² (population estimée à 342 524 habitants pour 2 034 km²).⁷⁵²

En se basant sur les estimations ci-dessus, un nombre d'environ 355 habitants/km² par département serait idéal afin de mieux répartir la population sur l'ensemble du territoire. Le Nord et la Grand-Anse sont donc les départements les plus équilibrés en densité avec respectivement 299 et 405 habitants par km². Le critère de la densité est toutefois insuffisant pour le découpage territorial, il faudrait le superposer avec d'autres comme les activités économiques, l'accessibilité des territoires, les moyens de transports.

⁷⁴⁷ Const. HT, art. 76. Voir aussi Décr. CGD, art. 19.

⁷⁴⁸ Décr. OFD, art. 2.

⁷⁴⁹ Décr. OFD, art. 10.

⁷⁵⁰ Const. HT, art. 77. Voir aussi Décr. OFD, art. 2.

⁷⁵¹ Voir Annexe 4 : carte du découpage administratif d'Haïti.

⁷⁵² Voir Annexe 8 : densité de la population haïtienne par Département.

Quoiqu'il en soit, un redécoupage territorial demanderait un travail colossal et, dans le contexte actuel, avec les crises politiques successives en Haïti impliquant de graves problèmes de gouvernance, une telle opération semble inopportune. Il faudrait trouver d'autres mécanismes juridiques pour rendre les collectivités territoriales plus efficaces en lieu et place d'un redécoupage général du territoire.

Selon le Centre de Recherche et d'Appui au Développement Durable, « la vie économique et sociale n'est pas articulée spatialement autour de la division départementale actuelle. La répartition actuelle des départements ne permet pas non plus la bonne gouvernance politique (...). En général, non seulement la dimension actuelle des départements ne leur procure pas la masse critique nécessaire pour rassembler assez de ressources pour leur fonctionnement décentralisé mais ils ne disposent pas non plus de centres capables d'animer leur développement. »⁷⁵³

Sans l'ombre d'un doute, cet impératif géographique explique en partie pourquoi les Gouvernements haïtiens qui se sont succédé, depuis l'adoption de la constitution du 29 mars 1987, ont systématiquement refusé de mettre en place les organes du département selon les prescrits constitutionnels.

II.- Organes du département

230. En ce qui a trait aux organes, la même logique qui a prévalu pour les collectivités territoriales de proximité, prévaut pour les collectivités territoriales intermédiaires. De manière récurrente, les collectivités sont administrées par un organe exécutif et un organe délibérant.

Au niveau du département, en droit positif haïtien, l'organe exécutif est le Conseil départemental (A) et l'organe délibérant : l'Assemblée départementale (B). En droit français, l'exécutif départemental est assuré par le président du Conseil départemental. Le Conseil départemental français est un organe délibérant équivalent à l'Assemblée départementale haïtienne.

⁷⁵³ Tardieu J-F., *Le redécoupage administratif, un impératif pour l'aménagement du territoire d'Haïti* dans researchgate, p. 5.
https://www.researchgate.net/publication/326742651_Le_redcoupage_territorial_administratif_un_impératif_pour_l%27Amenagement_du_Territoire_d%27Haïti. Consulté le 23 avril 2023.

A.- L'organe exécutif

L'analyse du Conseil départemental comprendra trois grands axes : son organisation, ses attributions et son fonctionnement. Parallèlement, on mettra en exergue les différences avec l'exécutif départemental français.

1.- Organisation de l'organe exécutif

231. En Haïti, les conditions d'éligibilité des membres du Conseil départemental, le mode de scrutin, les rémunérations des membres sans oublier les incapacités, démission ou dissolution constituent des éléments essentiels dans l'organisation du Conseil départemental, organe exécutif du département. En ce qui a trait aux incompatibilités, elles sont pour l'essentiel les mêmes que pour les membres du Conseil municipal.

a) Conditions d'éligibilité des membres de l'organe exécutif

Au regard de la constitution haïtienne, les membres du Conseil départemental⁷⁵⁴ ne sont pas nécessairement tirés de l'Assemblée départementale.⁷⁵⁵ Néanmoins, ils doivent remplir les conditions suivantes : « être Haïtien et âgé de vingt-cinq (25) ans au moins ; avoir résidé dans le département trois (3) ans avant les élections et s'engager à y résider pendant la durée du mandat ; jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante. »⁷⁵⁶ Par ailleurs, il faut : « être en situation régulière avec l'administration fiscale ; avoir reçu décharge de sa gestion si on a été comptable de deniers publics ; être détenteur de sa carte d'identification nationale ; remplir ses devoirs de citoyen⁷⁵⁷ », ⁷⁵⁸

En France, les conditions d'éligibilité pour l'exécutif départemental sont les mêmes que pour celles des membres du Conseil départemental car l'exécutif départemental émane de celui-ci.⁷⁵⁹

⁷⁵⁴ Sur la nature et les attributions du Conseil départemental voir infra n° 232.

⁷⁵⁵ Sur la nature et les attributions de l'Assemblée départementale voir infra n° 236.

⁷⁵⁶ Const. HT, art. 79.

⁷⁵⁷ Concernant les devoirs de citoyen voir supra n° 213 a) § 1.

⁷⁵⁸ Décret électoral 2015, art. 72, al. d, f à h.

⁷⁵⁹ Voir infra n° 237.

b) Mode de scrutin

En Haïti, c'est l'Assemblée départementale qui élit pour quatre ans les membres du Conseil départemental.⁷⁶⁰ L'Assemblée départementale est un organe délibérant, son équivalent français est le Conseil départemental. En revanche, le Conseil départemental haïtien est l'exécutif départemental.⁷⁶¹

En France, c'est le président du Conseil départemental qui assume la fonction d'exécutif départemental. Il est élu par le Conseil départemental à la majorité absolue des membres, pour une durée de six ans, lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement général.⁷⁶²

La participation à l'élection du président et des vice-présidents du Conseil départemental de membres du Conseil dont l'élection a été contestée, est valide, puisqu'ils restent en poste jusqu'à l'éventuelle annulation de leur élection comme l'affirme le Conseil d'État : « Le conseiller général proclamé élu reste en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur la réclamation ... la circonstance que plusieurs conseillers généraux dont l'élection avait été contestée ont participé, le 15 juillet 1985, à l'élection des dix vice-présidents et de la secrétaire du conseil général du Val-de-Marne n'est pas par elle-même de nature à entacher ladite élection d'irrégularité dès lors qu'au jour de ce scrutin, la proclamation des intéressés en qualité de conseiller général n'avait pas fait l'objet d'une annulation devenue définitive ». ⁷⁶³

Dans les deux cas, l'exécutif départemental émane de l'organe délibérant : Assemblée départementale en Haïti et Conseil départemental en France.

c) Rémunérations

En Haïti, le Conseil départemental, « reçoit une indemnité mensuelle prélevée du budget du département. Les montants des indemnités sont définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central. »⁷⁶⁴ En France, la loi prévoit un système d'autorisation d'absence pour un salarié d'entreprise occupant la fonction

⁷⁶⁰ Const. HT, art. 78 // Décr. OFD, art. 4.

⁷⁶¹ Décr. OFD, art. 4.

⁷⁶² CGCT, art. L 3122-1 al. 1 et 4.

⁷⁶³ CE 28 janv. 1987, *Baloup c/ Grévoul et a.*, n° 72946.

⁷⁶⁴ Décr. OFD, art. 100.

d'exécutif départemental, et tout un système de crédit d'heures et un système indemnitaire lui permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration du département.⁷⁶⁵

d) Incapacités, démission ou dissolution

Le Conseil départemental haïtien « peut être dissous en cas d'incurie, de malversations ou d'administration frauduleuse légalement constatées par le tribunal compétent. En cas de dissolution, l'administration centrale nomme une commission provisoire et saisit le conseil électoral permanent en vue de l'élection d'un nouveau conseil pour le temps à courir dans les soixante (60) jours de la dissolution. »⁷⁶⁶

En France, en cas de vacances du siège de Président du Conseil départemental, les fonctions de président sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations, ou à défaut par un membre du Conseil départemental (organe délibérant) désigné par ce dernier. Dans un délai d'un mois, le Conseil procède au renouvellement de la commission permanente (président et vice-présidents).⁷⁶⁷

On ne voit pas pourquoi, en Haïti aussi, l'Assemblée départementale (organe délibérant) ne pourrait pas prendre directement des dispositions pour remplacer les membres du Conseil départemental (l'exécutif départemental), sans attendre l'intervention du pouvoir central et du Conseil électoral permanent. C'est une question de cohérence, puisque l'organe exécutif émane de l'organe délibérant.

2.- Attributions de l'organe exécutif

Attributions du Conseil départemental haïtien

232. Chaque département haïtien est administré par un organe exécutif de trois membres élus pour quatre ans : le Conseil départemental. Ce conseil « élabore en collaboration avec l'administration centrale, le plan de développement du département. »⁷⁶⁸ Il administre ses ressources financières au profit exclusif du département.⁷⁶⁹ Il administre non seulement les ressources financières mais encore le patrimoine du département. Plus généralement,

⁷⁶⁵ CGCT, art. L. 3123-1 et 3123-2.

⁷⁶⁶ Const. HT, art. 84. Voir aussi Décr. OFD, art. 88.

⁷⁶⁷ CGCT, art. L. 3122-2.

⁷⁶⁸ Const. HT, art. 81.

⁷⁶⁹ Const. HT, art. 83.

le Conseil est chargé de mettre en œuvre les compétences et les attributions octroyées au département par la loi.⁷⁷⁰ Concrètement, le Conseil départemental a entre autres attributions d'animer le processus d'élaboration du plan de développement et du schéma d'aménagement du département, d'élaborer le budget départemental, de présenter les projets d'investissements publics découlant du plan de développement.⁷⁷¹

Une évaluation des ressources financières du département s'impose pour voir s'il a les moyens d'exercer valablement ses compétences.⁷⁷²

Attributions du Président du Conseil départemental français

Contrairement à Haïti où l'exécutif départemental est assuré par un conseil de trois membres, en France, le président du Conseil départemental est seul chargé de l'administration ; il peut néanmoins déléguer par arrêté une partie de ses fonctions aux vice-présidents.⁷⁷³ La signature d'une décision par un vice-président du Conseil départemental qui n'a pas reçu délégation du président émane d'une autorité incompétente. En effet, organe exécutif du département, le président prépare et exécute les délibérations du Conseil départemental. Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes départementales dans les conditions prévues par la loi.⁷⁷⁴

Les compétences du président du Conseil départemental se situent au niveau de la mise en œuvre alors que celles du Conseil se situent au niveau de la stratégie générale. C'est pourquoi : « Si le président du conseil général [conseil départemental] est compétent pour prendre les mesures relatives à l'organisation interne des services dont il est le chef et à la gestion de leurs agents, il appartient au seul conseil général [conseil départemental] de décider de créer ou de supprimer des service publics, d'en fixer les règles générales d'organisation et, de façon générale, de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services du département... dans ces conditions, la décision de confier les missions assumées par un service du département à une entreprise privée relève de la seule compétence du conseil général [conseil départemental] ». ⁷⁷⁵

⁷⁷⁰ Décr. OFD, art. 87.

⁷⁷¹ Pour plus de précisions, voir Décr. OFD, art. 102.

⁷⁷² Voir infra n° 267.

⁷⁷³ CGCT, art. L. 3221-3.

⁷⁷⁴ CGCT, art. L. 3221-1 et 3221-2.

⁷⁷⁵ CE, sect., 6 janv. 1995, *Synd. National des personnels de l'Équipement CGT*, n° 91224.

3.- Fonctionnement de l'organe exécutif

233. Vu que l'exécutif départemental est collégial, le législateur haïtien a dû mettre en place un *modus operandi* pour faciliter la cohabitation entre les trois membres du Conseil départemental. Tel n'est pas le cas en France où l'exécutif est exercé par une seule personne : le président du Conseil départemental.

En Haïti, l'organisation et le fonctionnement du Conseil départemental sont réglés par la loi.⁷⁷⁶ Actuellement, il s'agit du décret-loi de 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement du département. Selon ce décret, le Conseil départemental est formé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier.⁷⁷⁷

Le président du Conseil départemental haïtien a entre autres attributions de diriger les séances du Conseil, de représenter le département dans les cérémonies officielles, de représenter le département en justice comme défendeur ou comme demandeur.⁷⁷⁸ Les attributions du secrétaire sont entre autres de traiter la correspondance du Conseil, de veiller à la conservation des archives du département.⁷⁷⁹ Quant au trésorier, il est chargé notamment de signer les autorisations de dépenses, de s'assurer de la préparation des rapports financiers.⁷⁸⁰

Selon la législation haïtienne, le Conseil se réunit une fois par mois en session ordinaire. Il peut se réunir aussi en session extraordinaire sur convocation du président ou sur l'initiative des deux autres membres.⁷⁸¹ Les décisions du Conseil, préalablement approuvées par l'Assemblée départementale, se prennent uniquement sur des objets relevant de la compétence du département. Un compte rendu de chaque réunion est préparé par le secrétaire. Ce compte rendu est contresigné par les autres membres et consigné dans un registre.⁷⁸²

L'ordre du jour des réunions du Conseil départemental haïtien comporte nécessairement l'adoption du compte rendu des réunions précédentes. Les décisions au sein du Conseil se prennent à la majorité des membres présents. En cas d'égalité des voix, celle du président prédomine.⁷⁸³

⁷⁷⁶ Const. HT, art. 82.

⁷⁷⁷ Décr. OFD, art. 88 al. 1.

⁷⁷⁸ Pour les autres attributions voir Décr. OFD, art. 89.

⁷⁷⁹ Pour plus de précisions voir Décr. OFD, art. 90.

⁷⁸⁰ Pour plus de détails voir Décr. OFD, art. 91.

⁷⁸¹ Décr. OFD, art. 93 et 95.

⁷⁸² Décr. OFD, art. 94 et 96.

⁷⁸³ Décr. OFD, art. 97 et 98.

B.- L'organe délibérant

234. Après avoir scruté l'organisation de l'Assemblée départementale haïtienne, on analysera ses attributions et son fonctionnement. En ce qui concerne les incompatibilités, elles sont les mêmes que celles retenues pour les membres de l'Assemblée municipale.⁷⁸⁴

L'Assemblée départementale est l'équivalent du Conseil départemental français. On mettra en évidence les convergences, et surtout les divergences, entre ces deux organes de délibération.

1.- Organisation de l'organe délibérant

235. En ce qui a trait à l'analyse de l'organisation de l'Assemblée départementale haïtienne, quatre principaux critères seront retenus : les conditions d'éligibilité des membres de l'Assemblée, le mode de scrutin, les rémunérations et le fonctionnement du bureau de l'Assemblée. On fera ressortir, chaque fois qu'il sera nécessaire, les principales différences avec l'organisation du Conseil départemental en France.

a) Conditions d'éligibilité des membres de l'organe délibérant

En Haïti, L'Assemblée départementale est formée d'un représentant de chaque Assemblée municipale.⁷⁸⁵ Par conséquent, les conditions d'éligibilité des membres de l'Assemblée départementale sont les mêmes que celles des membres de l'Assemblée municipale.⁷⁸⁶ Les députés et sénateurs du département, le délégué départemental,⁷⁸⁷ les directeurs des services publics du département et un représentant de chaque association socio-professionnelle ou syndicale ont accès aux réunions de l'Assemblée départementale avec voix consultative.⁷⁸⁸

La durée du mandat de l'Assemblée départementale est de quatre (4) ans, ce mandat arrive à terme après la dernière session ordinaire de la quatrième année.⁷⁸⁹

En France, pour être élu membre du Conseil départemental (équivalent de l'Assemblée départementale haïtienne), il faut remplir certaines conditions. Il y a des conditions

⁷⁸⁴ Voir supra n° 223 al. 1 c).

⁷⁸⁵ Const. HT, art. 80.

⁷⁸⁶ Voir supra n° 223 al. 1 a) + n° 220 al. 1 a).

⁷⁸⁷ Le délégué départemental est l'équivalent du préfet en France.

⁷⁸⁸ Const. HT, art. 80.1.

⁷⁸⁹ Décret électoral 2015, art. 76 et Décr. OFD, art. 10.

générales pour être candidats à des élections politiques comme la nationalité française.⁷⁹⁰ Mais il y a aussi des conditions spécifiques selon le poste qu'on brigue. Ainsi, au regard du code électoral français : « Nul ne peut être élu conseiller départemental s'il n'est âgé de 18 ans révolus. Sont éligibles au conseil départemental tous les citoyens inscrits sur une liste électorale ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits avant le jour de l'élection, qui sont domiciliés dans le département, et ceux qui, sans y être domiciliés, y sont inscrits au rôle d'une des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou justifient qu'ils devaient y être inscrits à ce jour, ou ont hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département. »⁷⁹¹

b) Mode de scrutin

Le mode de scrutin de l'Assemblée départementale haïtienne diffère de celui de son équivalent français : le Conseil départemental. Dans le premier cas, il s'agit d'une élection au second degré alors que dans le second cas on est en présence d'une élection au suffrage universel.

En effet, en Haïti, l'Assemblée municipale se réunit quinze (15) jours après son entrée en fonction, sur convocation du bureau électoral communal, pour désigner à la majorité absolue le représentant de la commune au sein de l'Assemblée départementale.⁷⁹² En France, ce sont les électeurs de chaque canton du département qui élisent au conseil départemental deux membres de sexe différent, qui se présentent en binôme de candidats.⁷⁹³

c) Rémunérations

Les membres de l'Assemblée départementale haïtienne reçoivent un défraiement dont le montant est calculé sur la base du nombre de jours de séance et de travail en commission, suivant un barème fixé par le Conseil interdépartemental de concert avec le pouvoir exécutif.⁷⁹⁴ En France, les membres du Conseil départemental ont droit à un crédit

⁷⁹⁰ Sauf le cas des ressortissants de pays membres de l'Union européenne qui peuvent être conseillers communaux.

⁷⁹¹ Code électoral, art. L. 194 – *Modifié par la Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, art. 12.*

⁷⁹² Décret électoral 2015, art. 77.

⁷⁹³ Code électoral, art. L. 191 – *Modifié par Loi n°2013-403 du 17 mai 2013, art. 3.*

⁷⁹⁴ Décr. OFD, art. 12.

d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration départementale.⁷⁹⁵

d) Le bureau de l'organe délibérant

En Haïti, le bureau de l'Assemblée départementale est formé d'un président, d'un secrétaire et d'un conseiller. Ce bureau est élu par l'Assemblée départementale pour un an. Ses membres sont indéfiniment rééligibles.⁷⁹⁶

Alors qu'en Haïti, il y a une séparation totale entre l'organe exécutif (le Conseil départemental) et l'organe délibérant (l'Assemblée départementale). En France, la logique est toute autre : le Conseil départemental (organe délibérant) élit en son sein un président, une commission permanente et un bureau. Le président du Conseil départemental (organe exécutif) préside la commission permanente. Le bureau est formé du président du Conseil départemental et des membres de la commission permanente ayant reçu délégation.⁷⁹⁷

2.- Attributions de l'organe délibérant

Attributions de l'Assemblée départementale haïtienne

236. L'Assemblée départementale haïtienne est chargée d'élire les membres du Conseil départemental.⁷⁹⁸ Elle assiste ce dernier dans sa tâche.⁷⁹⁹ Par ailleurs, l'Assemblée départementale reçoit les rapports financiers du Conseil départemental et en fait un compte rendu à l'administration centrale.⁸⁰⁰ Plus généralement, l'Assemblée départementale délibère sur tous les sujets d'intérêt départemental.⁸⁰¹

Dans l'état actuel du droit positif haïtien, Certaines attributions incombent collectivement au bureau de l'Assemblée départementale, d'autres sont propres à chacun des membres du bureau. Le bureau a pour attributions notamment de convoquer les séances de

⁷⁹⁵ Voir CGCT, art. L.3123-2 et s.

⁷⁹⁶ Décr. OFD, art. 14 à 16.

⁷⁹⁷ CGCT, art. L. 3122-1 à L. 3122-8.

⁷⁹⁸ Const. HT, art. 78.

⁷⁹⁹ Const. HT, art. 80.

⁸⁰⁰ Const. HT, art. 83.

⁸⁰¹ Décr. OFD, art. 9 et art. 42.

l'Assemblée départementale, d'organiser l'élection du Conseil départemental.⁸⁰² Le président de l'Assemblée est chargé entre autres de présider les sessions de l'Assemblée, de signer l'appel des convocations des membres de l'Assemblée.⁸⁰³ Le secrétaire traite la correspondance de l'Assemblée et prépare les comptes rendus et procès-verbaux. Le conseiller assiste les autres membres et les remplace au besoin.⁸⁰⁴

Attributions du Conseil départemental français

En France, l'équivalent de l'Assemblée départementale haïtienne est le Conseil départemental. Le Conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Ces affaires concernent essentiellement la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale sur le territoire départemental.⁸⁰⁵ Il délibère aussi en matière de budget, contributions et emprunts et en matière de gestion du patrimoine.⁸⁰⁶

Les affaires du département sont en d'autres termes des affaires d'intérêt départemental. Pour qu'une affaire soit considérée comme tel, il faut qu'une mission d'intérêt public préalablement définie en découle. C'est pourquoi – « Considérant que... le président du Conseil général [Conseil départemental] du Territoire de Belfort a fait imprimer et diffuser dans l'ensemble du département cinquante-quatre mille exemplaires d'une brochure appelant ses électeurs à voter "non" au referendum organisé le 20 septembre 1992 en vue d'autoriser le Président de la République à ratifier le traité d'Union européenne ; qu'il résulte du contenu et de l'objet de cette brochure qu'elle constituait un document de propagande électorale en vue d'un scrutin national et ne pouvait donc être regardée comme relevant d'un intérêt départemental » – le Conseil d'État français a décidé que le président du Conseil général [Conseil départemental] du Territoire de Belfort a méconnu la compétence qu'il tient de sa qualité d'exécutif du département en décidant de faire réaliser et diffuser aux frais du département la brochure litigieuse.⁸⁰⁷

⁸⁰² Décr. OFD, art. 21.

⁸⁰³ Décr. OFD, art. 22.

⁸⁰⁴ Décr. OFD, art. 23 et 24.

⁸⁰⁵ CGCT, art. L. 3211-1.

⁸⁰⁶ CGCT, art. L. 3212-1 et s.

⁸⁰⁷ CE 25 avril 1994, *Président du Conseil général du territoire de Belfort*, n° 145874.

3.- Fonctionnement de l'organe délibérant

Le Conseil départemental français

237. En France, l'équivalent de l'Assemblée départementale haïtienne est le Conseil départemental et il n'y a pas de séparation totale entre l'organe délibérant et l'organe exécutif. Le président du Conseil départemental émane du Conseil. L'exécutif départemental, le président du Conseil départemental, préside le Conseil.

Le Conseil départemental se réunit en général à l'initiative de son président au moins une fois par trimestre.⁸⁰⁸ Il ne peut délibérer si la majorité absolue de ses membres en exercice n'est présente. Si au jour fixé par la convocation, le conseil départemental ne se réunit pas en nombre suffisant pour délibérer, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard et les délibérations sont valables quel que soit le nombre de membres présents. Ces délibérations sont prises à la majorité des suffrages exprimés.⁸⁰⁹

L'Assemblée départementale haïtienne

L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée départementale haïtienne sont réglés par la loi. Il s'agit actuellement du décret de 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement du département. Selon ce décret, l'Assemblée départementale se réunit en session ordinaire une fois par trimestre et en session extraordinaire soit sur convocation de son président, soit sur demande du Conseil départemental ou sur demande motivée du tiers de ses membres ou encore sur demande du délégué départemental.⁸¹⁰

En Haïti, l'Assemblée peut adopter soit des résolutions, soit des recommandations. Les premières sont contraignantes pour le Conseil départemental sous réserve pour l'Assemblée de préciser les moyens nécessaires à leur mise en application ; les secondes sont des suggestions dont l'exécution par le Conseil est facultative.⁸¹¹ Les décisions qui résultent des délibérations de l'Assemblée départementale sont approuvées à la majorité absolue des voix ; dans certains cas, comme le vote du budget départemental, elles sont

⁸⁰⁸ CGCT, art. L. 3121-9.

⁸⁰⁹ CGCT, art. L. 3121-14.

⁸¹⁰ Décr. OFD, art. 26 et 27.

⁸¹¹ Décr. OFD, art. 27.2.

approuvées à la majorité des deux tiers du quorum fixé à la majorité absolue des membres de l'Assemblée.⁸¹²

Pour mettre en place les organes du département en Haïti, il y a un coût financier. Chaque Assemblée départementale devrait élire des Conseillers départementaux à raison de trois (3) membres par Conseil municipal : ce qui fait en tout 435 conseillers départementaux à élire (il y a 145 Communes) ; cela implique autant d'indemnités mensuelles à verser. Il faudrait aussi élire 145 membres d'Assemblée départementale, à raison d'un représentant par Assemblée municipale, et autant de frais à verser à chaque Assemblée générale. Par ailleurs, il faut faire fonctionner un bureau de l'Assemblée départementale.

Seule une analyse des finances des collectivités territoriales permettra de savoir si les départements sont en mesure d'assumer ces coûts de fonctionnement, dans le cas contraire ce sera à l'État d'y pourvoir, ce qui serait une mauvaise nouvelle pour l'autonomie du département.⁸¹³

On pourrait rationaliser les dépenses en réorganisant le fonctionnement des organes. Le Conseil départemental pourrait assumer la fonction du bureau de l'Assemblée départementale. Le maire ou un membre du Conseil municipal délégué par ce dernier pourrait représenter la commune au niveau de l'Assemblée départementale.⁸¹⁴

Cela serait bénéfique non seulement sur le plan financier mais aussi et surtout sur le plan de la bonne gouvernance ; car, dans le contexte haïtien où il y a un taux de chômage très élevé, demander à un citoyen d'aller représenter sa commune bénévolement à l'Assemblée départementale n'est pas très motivant, même en lui octroyant des frais de participation. C'est d'autant plus compliqué en milieu rural où les moyens de déplacement sont souvent difficiles. Le maire a l'avantage d'avoir une indemnité, à cela s'ajoutera les frais de participation aux Assemblées départementales, donc il sera plus motivé à participer aux réunions de l'Assemblée qu'un chômeur bénévole.

Par ailleurs, le maire, maîtrisant mieux les dossiers de sa municipalité, peut représenter mieux sa commune qu'un citoyen ordinaire.

⁸¹² Décr. OFD, art. 43 et 44.

⁸¹³ Voir infra n° 267.

⁸¹⁴ Voir annexe 11 : une nouvelle organisation du département en synchronisation avec la commune.

Paragraphe 2 : La région

238. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la France compte 18 régions : 13 régions métropolitaines, y compris la Corse, et 5 régions ultramarines.⁸¹⁵ Elles sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct.⁸¹⁶ Lors de sa première réunion, le conseil régional élit : un président, des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente.⁸¹⁷

Le conseil régional a la mission de délibérer. Le président du conseil est chargé d'instruire des affaires et d'exécuter des délibérations. Le conseil économique, social et environnemental régional donne des avis. C'est ainsi qu'ils concourent tous à l'administration de la région.⁸¹⁸

En Haïti, il n'y a pas de région. Dans l'histoire constitutionnelle d'Haïti, l'unique tentative qui a été faite pour créer des régions remonte à la constitution du 27 août 1983 promulguée sous le dictateur Jean-Claude Duvalier. Selon l'article 4 de cette constitution : « Les départements peuvent être regroupés en régions administratives et servir de cadre à des circonscriptions de planification et d'action de développement régional. La loi établira le mode et les conditions de création des régions qui pourront avoir le statut juridique de collectivités territoriales. De même les communes d'un même département peuvent s'associer pour des fins déterminées par leur compétence. »

Le Constituant de 1983 fait d'une pierre deux coups : il institue les régions et la coopération intercommunale. Avant même que cette disposition soit mise en œuvre, le président Jean-Claude Duvalier a été renversé par un soulèvement populaire le 7 février 1986. La nouvelle constitution du 29 mars 1987, actuellement en vigueur, n'a pas repris les dispositions de l'article 4 de la constitution de 1983. Dans un contexte de rejet de tout ce qui rappelle la dictature, il n'est pas certain que cette constitution de 1983 ait été évaluée pour voir ce qu'il serait bon de conserver. Vu qu'il n'y a pas de région en Haïti, l'analyse détaillée des organes de la région en France est sans objet ; puisqu'il n'y a rien à comparer.

⁸¹⁵ Voir <https://www.regions-et-departements.fr/regions-francaises>, consulté le 14 avril 2022.

⁸¹⁶ CGCT, art. L. 4131-1.

⁸¹⁷ CGCT, art. L. 4132-7.

⁸¹⁸ CGCT, art. L. 4131-2.

On peut se demander tout de même, pourquoi ne pas créer des régions en Haïti ? La réponse à cette question n'est pas aisée. On ne peut pas créer des régions dans l'unique but d'imiter la France. Il faudrait regarder l'histoire de la région en France afin de comprendre pourquoi cette collectivité territoriale a été créée (I). C'est seulement après qu'on pourra dire s'il est opportun d'introduire la région dans le droit positif haïtien (II). L'histoire des institutions, en effet, est maîtresse de sagesse en matière de gouvernance.

I.- La région en France

239. La région se distingue du département d'abord par sa taille. En effet, la région est généralement plus vaste en superficie que le département car elle regroupe au moins deux départements. Néanmoins, la différence entre ces deux institutions ne peut pas résider seulement dans la taille ; si c'était le cas, le législateur n'aurait qu'à créer des départements plus vastes. Une comparaison entre les attributions du département et celles de la région aidera à mettre à jour ce qui les différencie fondamentalement en France.

Le département a vocation à « mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. »⁸¹⁹ La vocation de la région consiste essentiellement à contribuer au développement économique, social et culturel, notamment en réalisant des études intéressant le développement régional, en participant au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional, en participant au capital des sociétés de capital-investissement.⁸²⁰

Donc, au département sont dévolues principalement les solidarités et la cohésion sociale et à la région est attribué principalement le développement économique. Alors que le département est une institution vieille de plus de deux cents ans, la région en revanche est une institution très récente en France.

On pourrait considérer la région comme une réincarnation de la province. Son territoire, en effet, rappelle les provinces du Moyen-Âge qui ont disparu après la Révolution française de 1789 (A). Sa création néanmoins remonte à la fin de la seconde guerre mondiale (B). Toutefois, à quelques exceptions près, les territoires des régions actuelles ne correspondent pas exactement aux territoires des provinces de l'Ancien Régime.

⁸¹⁹ CGCT, art. L. 3211-1 § 2.

⁸²⁰ CGCT, art. L. 4211-1.

A.- Histoire de la région en France

240. La région n'a pas toujours existé en France. Au commencement étaient les provinces, du moins autour du Moyen-Âge. La Révolution française de 1791 a sonné le glas des provinces sans lequel les régions n'auraient sans doute pas émergé.

1.- La mort des provinces

Les provinces représentaient la clé de voûte des structures territoriales féodales. La création des départements en 1790 a mis fin à l'existence légale des provinces d'Ancien Régime issues de la féodalité. L'objectif de l'État révolutionnaire visait à « parer à un contre-pouvoir potentiel en promouvant des circonscriptions de petite taille (80 départements contre 35 provinces) et en brisant des solidarités historiques. »⁸²¹

Il faudra attendre le XX^e siècle pour voir réapparaître un découpage intermédiaire entre le département et l'État : la région. Cela explique pourquoi dans la constitution de 1801 de la colonie française de St Domingue, le territoire était divisé en départements ; à l'époque, il n'y avait pas de provinces ni de régions. Quand St Domingue reprend son nom indien d'Haïti, après l'indépendance en 1804, dans toutes les constitutions successives on retrouve régulièrement le couple commune-département. L'idée même de région semble être absente du débat politique haïtien aujourd'hui encore, même si certains technocrates y réfléchissent dans leur bureau.⁸²²

2.- La naissance des régions

Vers la fin de la première guerre mondiale, un courant technocratique se développe dans l'administration française sous l'impulsion de hauts fonctionnaires et de ministres réformateurs. En 1917, le ministre du Commerce Clémentel propose une réorganisation économique de la France sur une base régionale. Un comité technique sur la réforme de l'État, créé en 1934, préconise une division en 26 régions administrées par des préfets-gouverneurs.⁸²³

En 1955, l'élaboration d'une carte des régions est confiée à un groupe de travail du Commissariat au plan. Cette carte traduit bien le caractère technique de cette partition :

⁸²¹ Boyer J-C., « La région, un nouvel acteur de la gestion et de l'aménagement du territoire » dans *la France. Les 26 Régions* (2009), § 1. <https://www.cairn.info/la-france-les-26-regions--9782200355739-page-3.htm>. Consulté le 14 avril 2023.

⁸²² Voir infra n° 245.

⁸²³ Pasquier R., « Région » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 895.

« il s'agit d'organiser des pôles de développement équilibrés au sein de l'espace national. »⁸²⁴ Des circonscriptions d'action régionale sont créées « aboutissant à un découpage de la métropole en 23 régions de programme, nombre qui se réduira à 21 en 1960. Chacun devait compter au moins deux départements et (sauf exception) au moins un million d'habitants...ce cadre ne représente alors qu'un échelon de la déconcentration des pouvoirs ». ⁸²⁵

En 1972, des établissements publics régionaux sont créés. Les régions ne sont alors que des associations de départements. Le vote des lois de décentralisation en 1982 marque une étape importante dans le processus de régionalisation. La région est devenue une collectivité territoriale par la loi du 9 mars 1982. Pour la première fois dans l'histoire institutionnelle française, l'État reconnaît les régions comme des collectivités territoriales à part entière. Elles sont devenues effectivement des collectivités territoriales lors de la première réunion des Conseils régionaux élus au suffrage universel à la suite des premières élections régionales organisées en mars 1986. En 2003, pour la première fois, la région figure dans la constitution française comme une collectivité territoriale au même titre que la commune et le département.

Le projet de régionalisation s'inscrivait en 1969 dans une volonté de rupture avec la centralisation jacobine post-révolutionnaire.⁸²⁶ Toutefois, 1982 a marqué « une première régionalisation prudente en France, retenue, éloignée du modèle d'un État régional, dans un contexte où l'on affirmait bien d'emblée (loi du 7 janv. 1983, art. 2), que « les transferts de compétences prévus par la présente loi au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles » ... cela a été incorporé à l'article 72 (al. 5) de la Constitution, en 2003 ». ⁸²⁷

En effet, qu'on ne se méprenne pas, la région dans un État unitaire décentralisé comme la France n'est pas de même nature que la région dans un État fédéral ou régional. En France, aucune hiérarchie n'est établie entre les différents échelons de collectivités. Les régions françaises ne concourent en aucune manière à la production normative, ni même

⁸²⁴ *Idem*, p. 896.

⁸²⁵ Boyer J-C., « La région, un nouvel acteur de la gestion et de l'aménagement du territoire » dans *la France. Les 26 Régions (2009)*, § 2. <https://www.cairn.info/la-france-les-26-regions--9782200355739-page-3.htm>. Consulté le 14 avril 2023.

⁸²⁶ Dupéron O. (dir.), *Actes 1 et 2 de la décentralisation. Les transferts de l'État vers les collectivités territoriales. 40 ans de déplacement des politiques publiques*, Harmattan, Paris, 2023, p. 203.

⁸²⁷ *Idem*, p. 204.

à l'adaptation territoriale de la norme nationale. Ainsi, « par sa puissance normative quasi intacte, l'État s'ingénie à gouverner à distance l'action publique régionale. Dès lors, les outils d'action publique des régions sont limités à deux catégories essentielles : la planification non contraignante et la subvention...les régions n'exerçant aucune tutelle sur les autres collectivités territoriales. »⁸²⁸

B.- Fonctionnement de la région

241. Les conseillers régionaux sont élus pour six ans et ils sont rééligibles. Quant au Conseil régional, il se renouvelle intégralement.⁸²⁹ Les conseillers régionaux sont élus, dans le cadre de la région, au scrutin de liste selon un système mixte combinant les règles des scrutins majoritaire et proportionnel.

Concrètement, ils sont élus « dans chaque région au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région. Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (...). Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un second tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart du nombre des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (...). Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. »⁸³⁰

⁸²⁸ Pasquier R., « Région » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 898.

⁸²⁹ Code électoral, art. L 336 modifié par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 44.

⁸³⁰ Code électoral, art. L 338 modifié par la loi n°2003-327 du 11 avril 2003 - art. 2.

Le Conseil régional est la pierre angulaire du fonctionnement de la région. Il est conseillé dans sa tâche par le Conseil économique, social et environnemental régional.

1.- L'organisation du Conseil régional

242. Le Conseil régional est organisé autour d'un président, d'une commission permanente et d'un bureau. Il « règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ». ⁸³¹ Les affaires de la région sont celles présentant un intérêt régional. Par exemple, les actions ayant pour objet d'assurer la promotion de la région.

Le président du Conseil régional est élu par le Conseil lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement. Cette élection est présidée par le doyen d'âge du Conseil, le plus jeune membre fait office de secrétaire. Dans ce cas précis, le Conseil régional ne peut délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard. La réunion peut alors avoir lieu sans condition de quorum. ⁸³²

Dès lors que le quorum des deux tiers était respecté lorsque le doyen d'âge a pris la présidence pour faire procéder à l'élection du président du Conseil régional, le retrait de plus d'un tiers des membres de l'assemblée n'entache pas la régularité de l'élection. C'est ce qu'affirme en substance le Conseil d'État : « Considérant que, si dix-neuf des cinquante-trois membres qui composent le conseil régional de Haute-Normandie se sont retirés avant l'ouverture du scrutin, cette circonstance n'entache pas d'irrégularité l'élection du président du conseil régional dès lors qu'il résulte de l'instruction que la règle de quorum ci-dessus rappelée était respectée lorsque le doyen d'âge a pris la présidence pour faire procéder à cette élection ». ⁸³³

Le président est seul chargé de l'administration mais il peut déléguer par arrêté l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou dans certains cas à d'autres membres du Conseil. ⁸³⁴ Le président est chargé de la mise en œuvre des décisions alors que les orientations générales relèvent du conseil régional. Ainsi, le président n'est pas compétent pour prendre une décision à caractère statutaire relative au personnel de la région ;

⁸³¹ CGCT, art. L. 4221-1.

⁸³² CGCT, art. L. 4132-2.

⁸³³ CE, ass., 11 déc. 1987, *Élection du président du Conseil régional de la Haute-Normandie*, n° 77054.

⁸³⁴ CGCT, art. L. 4231-3.

considérant, soutient le Conseil d'État, que « le Président du Conseil Régional a procédé à la détermination des emplois régionaux dont les détenteurs pourraient être titularisés comme administrateur régional ; qu'en raison de son objet, une telle décision, qui présentait un caractère statutaire et ne constituait pas une simple mesure d'exécution... ne pouvait être légalement prise par le Président du Conseil Régional ». ⁸³⁵

En revanche, le président du Conseil régional dispose de plein droit du pouvoir de signer les actes d'exécution d'un marché, au titre de son pouvoir d'exécution des délibérations comme l'affirme le Conseil d'État : « Considérant qu'aux termes de l'article L. 4231-1 du code général des collectivités territoriales : Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région. / Il prépare et exécute les délibérations du conseil régional. ; qu'il résulte de ces dispositions que le président du conseil régional dispose de plein droit, au titre de son pouvoir général d'exécution des délibérations, et pour l'exécution de la délibération décidant de passer un marché de travaux publics, du pouvoir d'engager la région dans les actes d'exécution de ce marché, au nombre desquels figure la décision d'opposer un refus à une réclamation présentée par l'entrepreneur ». ⁸³⁶

La commission permanente est composée du président du Conseil régional, ainsi que de quatre à quinze vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres élus par le Conseil régional dans les conditions prévues par la loi. ⁸³⁷

Le bureau du Conseil régional est formé du président, des vice-présidents et éventuellement des membres de la commission permanente ayant reçu délégation. ⁸³⁸

2.- Le Conseil économique, social et environnemental régional

243. Une assemblée consultative éclaire le Conseil régional et le président du Conseil régional dans leur tâche : il s'agit du Conseil économique, social et environnemental régional. Il a en effet pour mission « d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales. » ⁸³⁹

⁸³⁵ CE, 9 déc. 1987, *Barral et a.*, n° 83537.

⁸³⁶ CE, 2 février 2004, *Sté SOCAE Atlantique*, n° 241997.

⁸³⁷ CGCT, art. L. 4133-4 et s.

⁸³⁸ CGCT, art. L. 4133-8.

⁸³⁹ CGCT, art. L. 4134-1.

Ce conseil comprend notamment des représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et des personnes qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.⁸⁴⁰ Il peut comprendre des sections émettant des avis ; le Conseil économique, social et environnemental régional se prononce sur ces avis avant leur transmission au conseil régional.⁸⁴¹

Dans certains cas, le Conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi. En effet, son avis sur certains documents est obligatoire, préalablement à leur examen par le Conseil régional. Il s'agit des documents relatifs : « 1° À la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ; 2° À tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région ; 3° Aux différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ; 4° Aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines ; 5° Aux orientations générales dans le domaine de l'environnement. »⁸⁴²

La saisine du Conseil économique, social et environnemental est facultative – à l'initiative du président du Conseil régional – sur tout projet à caractère économique, social, culturel ou environnemental d'intérêt régional.⁸⁴³ Il peut s'auto saisir, facultativement, en donnant des avis sur toute question entrant dans ses compétences.⁸⁴⁴

Un avis n'a pas les mêmes effets selon qu'il a été rendu à l'issue d'une consultation facultative, obligatoire ou sur avis conforme. Si la consultation est facultative, l'autorité consultante n'est pas liée par l'avis et conserve sa liberté de décision. Si elle est obligatoire, l'autorité ne peut retenir que la décision soumise à consultation ou celle proposée par l'avis rendu, et le défaut de consultation constitue un vice de forme. S'il s'agit d'une consultation sur avis conforme, l'autorité qui sollicite l'avis a l'alternative de prendre une décision qui suit l'avis rendu ou ne pas prendre de décision du tout, et une décision contraire à l'avis constitue un vice de compétence.⁸⁴⁵ Un vice de forme constitue un cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir. Un vice de compétence est un

⁸⁴⁰ CGCT, art. L. 4134-2.

⁸⁴¹ CGCT, art. L. 4134-3.

⁸⁴² CGCT, art. L. 4241-1 § 1.

⁸⁴³ CGCT, art. L. 4241-1 § 2.

⁸⁴⁴ CGCT, art. L. 4241-1 § 3.

⁸⁴⁵ Foillard P., *Dictionnaire de droit public*, Centre de Publications Universitaires, Paris, 2000, p. 41.

moyen d'ordre public qui peut être soulevé par les parties à toute étape de la procédure et doit être relevé d'office par le juge administratif.

Pour le Conseil d'État français, lorsque le Conseil régional a amendé ultérieurement le projet de façon plus ample qu'initialement prévu, il n'y a pas lieu à une nouvelle consultation du Conseil économique, social et environnemental. Considérant, déclare le Conseil d'État : « Que le conseil économique et social régional, qui avait été régulièrement saisi des orientations générales du projet du budget primitif pour l'année 1994 arrêtées par le conseil régional les 27, 28 et 29 octobre 1993, a donné, le 6 décembre 1993, un avis sur ce projet, et notamment sur l'augmentation envisagée des impôts régionaux ; qu'ainsi, les prescriptions de l'article 14 de la loi du 5 juillet 1972 modifiée ont été respectées, même si, au cours des séances des 13 et 14 janvier, 24 et 25 février 1994, le conseil régional a amendé le projet de budget initial en décidant une augmentation des impôts régionaux plus importante que celle qui avait été prévue dans les orientations budgétaires antérieurement arrêtées par lui, qui ont été examinées par le conseil économique et social régional ; que, par suite... la REGION RHONE-ALPES est fondée à soutenir que le tribunal administratif de Lyon s'est à tort fondé sur une méconnaissance, par le conseil régional, des dispositions précitées de la loi du 5 juillet 1972, modifiée, pour annuler les délibérations précitées des 13 et 14 janvier, 24 et 25 février 1994 ». ⁸⁴⁶

II.- Pertinence de la région en Haïti

244. La création des collectivités territoriales vise à rapprocher l'administration des citoyens et à promouvoir la démocratie locale, en vue d'améliorer la vie des administrés. Donc, avant de penser à créer une nouvelle collectivité territoriale (A), il faut analyser sa pertinence socio-économique. Seulement après, on pourra réfléchir à sa traduction juridique (B). Une éventuelle création de la région en Haïti n'échappe pas à cette règle.

A.- Pertinence socio-économique de la région

245. Le 12 janvier 2010, un terrible tremblement de terre a détruit une bonne partie de la capitale haïtienne, Port-au-Prince, et ses environs. Le bilan des victimes s'élève à plus de 200 000 morts. À la suite de ce désastre, un plan de développement et une stratégie de reconstruction ont été élaborés. Les deux documents mettent en avant la nécessité de

⁸⁴⁶ CE, 4 juill. 1997. Région Rhône-Alpes, n° 161380 cons. 4.

réorganiser l'économie haïtienne sur une base régionale afin de tirer des leçons du tremblement de terre.

La forte concentration des activités économiques à Port-au-Prince a exacerbé la crise provoquée par le séisme de 2010. Alors que la capitale est à genou, le reste du pays était incapable de voler à son secours. De même, à chaque période cyclonique, en cas de catastrophe, les collectivités territoriales ne peuvent pas venir en aide à la population locale car elles sont démunies puisque l'essentiel des ressources matérielles et humaines sont centralisées à la capitale. D'où la recommandation suivante : « L'importance accordée à la reconstruction des zones dévastées ne doit pas faire oublier que le séisme a démontré la trop forte centralité de Port-au-Prince et la fragilité des territoires situés sur les failles tectoniques. Il faut donc reconstruire ailleurs, en partie du moins. Une meilleure répartition sur le territoire de la population et des activités économiques suppose la consolidation des pôles régionaux de développement reposant sur le dynamisme économique et l'intégration des dimensions de production industrielle, d'agriculture et d'organisation sociale et spatiale. »⁸⁴⁷

Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de son côté propose d'organiser des économies régionales autour de trois régions géographiques : la région Nord, la région Sud et la région Capitale (l'ouest du pays). Les experts voient dans la région Nord la meilleure chance pour structurer l'économie nationale car c'est le seul endroit où un modèle de développement original mixant l'agriculture, l'élevage et les activités de transformation peut être imaginé. Quant à la région Sud, ils y voient la possibilité d'en faire un espace d'excellence naturelle et agricole comme jadis.⁸⁴⁸

Il y a donc un consensus au niveau des experts sur la nécessité de réorganiser l'économie haïtienne sur une base régionale. Il faudra trouver le cadre juridique le mieux adapté pour atteindre cet objectif.

B.- Concrétisation juridique de la région

246. Plusieurs possibilités existent pour créer un cadre juridique à l'action économique régionale. On pourrait passer par la voie de la coopération interdépartementale en créant

⁸⁴⁷ Gouvernement de la République d'Haïti, *Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir*, mars 2010, p. 16.

⁸⁴⁸ République d'Haïti. Comité interministériel d'aménagement du territoire, *Haïti demain. Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction*, mars 2010, p. 39.

des établissements publics de coopération interdépartementale regroupant des départements faisant partie d'une même région géographique. Comme on l'a vu précédemment, les organes départementaux ne sont pas opérationnels.⁸⁴⁹ Une telle option n'est donc pas envisageable pour l'instant.

Une autre possibilité serait de créer une nouvelle collectivité territoriale : la région. Techniquement, c'est possible car le législateur est compétent pour créer des collectivités territoriales.⁸⁵⁰ Dans un tel cas de figure, la République d'Haïti serait subdivisée en quatre niveaux de collectivité territoriale : la section communale, la commune, le département et la région. Les maigres ressources d'Haïti ne peuvent pas supporter le fonctionnement de quatre niveaux de collectivités territoriales, même des pays beaucoup plus riches n'ont pas un tel luxe. Sauf si on supprime le département, ce qui exigerait un amendement constitutionnel vu que la collectivité territoriale départementale est prévue par la constitution.⁸⁵¹ Les amendements constitutionnels en Haïti sont très complexes. Ce n'est pas possible à court terme de remplacer le département par la région en tant que collectivité territoriale.

Au lieu de passer par la décentralisation pour opérer la réorganisation régionale d'Haïti, on peut pour l'instant choisir la voie de la déconcentration. Déconcentrer des ministères à vocation économique dans des régions géographiques peut permettre d'atteindre l'objectif visé. Les avantages seraient multiples pour la région en termes de transfert de ressources humaines qualifiées, de ressources financières et d'équipements.

Conclusion de la section 2

247. Le département, malgré les dispositions constitutionnelles, n'est pas fonctionnel en Haïti car les organes de cette collectivité territoriale ne sont pas mis en place. Des problèmes de disponibilité de ressources peuvent expliquer en partie ce dysfonctionnement. On peut réduire les coûts de fonctionnement par une meilleure organisation du département. L'Assemblée départementale serait composée des maires de chaque commune. L'Assemblée élira le Conseil départemental qui assumera à la fois la fonction d'exécutif départemental et de bureau de l'Assemblée.⁸⁵²

⁸⁴⁹ Voir supra n° 229 § 6.

⁸⁵⁰ Const. HT, art. 61.1.

⁸⁵¹ Const. HT, art. 61.

⁸⁵² Voir supra n° 237 § 7.

Créer une nouvelle collectivité territoriale, la région, n'est pas opportun pour l'instant. Il faudrait plutôt consolider la collectivité départementale qui est encore dans les limbes. On peut cependant réorganiser l'économie d'Haïti sur une base régionale.

Concrètement, il y aurait trois pôles régionaux de développement : la région Nord d'une superficie de 14 215 km², la région Sud d'une superficie de 7 868 km² et la région Ouest ou région Capitale 4 938 km²;⁸⁵³ avec autant de circonscriptions administratives ayant chacune à sa tête un délégué régional (préfet régional) nommé par le Gouvernement haïtien, avec rang de ministre. Le délégué régional aura pour rôle de coordonner les bureaux régionaux, d'élaborer le plan de développement régional en consultation avec les maires de la région et des acteurs de la société civile régionale ; il aura aussi pour mission de coordonner la mise en œuvre de ce plan.

Chaque région accueillera les bureaux de certains ministères – comme le ministère des travaux publics, le ministère de la planification, le ministère de l'agriculture – et de certaines institutions comme la direction générale des impôts. L'État devra prévoir dans son budget des moyens financiers et des équipements pour la mise en œuvre du plan de développement régional.

Cette stratégie peut être une étape vers la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, qui remplacera à terme le département dont la viabilité est problématique à cause de sa taille trop petite qui le prive de ressources suffisantes pour réaliser sa mission.

La région sera sans doute dans le futur une collectivité territoriale dynamique en Haïti grâce à sa taille et à sa densité. Si on compare avec la France : la région Nord est l'équivalent de l'île de France (12 011 km²) ; la région Sud fait presque la taille de la Corse (8 680 km²) la région Capitale est plus vaste que la Guadeloupe et la Martinique réunies (la Guadeloupe a 1 628 km² et la Martinique 1 128 km²).⁸⁵⁴

On est bien conscient que la superficie et la population ne sont pas les uniques critères pour juger de la pertinence d'une région, néanmoins c'est une indication pour le moins éclairante.

⁸⁵³ Voir annexes 9 et 10.

⁸⁵⁴ Pour la superficie et la population des régions d'Haïti voir annexes 9 et 10.

Conclusion du chapitre 1

248. L'analyse comparée du droit des collectivités territoriales françaises et haïtiennes révèle les principales différences entre les deux systèmes juridiques. Elle met en évidence surtout la non-application des textes de lois haïtiennes en ce qui a trait à la mise en place de plusieurs organes des collectivités territoriales.

Certes, ces textes doivent être améliorés, néanmoins cela ne peut pas expliquer ces dysfonctionnements. La logique générale d'organisation haïtienne des collectivités territoriales est assez proche de celle de la France ; on peut expliquer difficilement pourquoi dans le premier cas la décentralisation peine à s'enclencher alors que dans le second cas elle est en marche même si on peut toujours y apporter des améliorations. Le problème n'est sans doute pas seulement juridique.

L'analyse stratégique des organisations peut aider à comprendre les dysfonctionnements au niveau du droit haïtien des collectivités territoriales. L'analyse stratégique a été développée par Michel Crozier, père de l'approche sociologique française des organisations. Elle permet d'expliquer le fonctionnement des organisations à partir des jeux des acteurs en mettant en lumière les relations de pouvoir dans les organisations.⁸⁵⁵ Comme dans tout système politique, les rapports entre l'État et les collectivités territoriales sont justement des relations de pouvoir. L'acteur stratégique et le concept de pouvoir se situent au cœur de l'analyse stratégique.

L'acteur stratégique poursuit ses propres objectifs. Il y a d'un côté les objectifs latents qui sont les objectifs réels et de l'autre les objectifs manifestes, ceux qui sont avancés par l'acteur pour expliquer son action. Les ressources sont les éléments favorables à l'atteinte des objectifs de l'acteur contrairement aux contraintes qui en sont défavorables. Sur le terrain de la décentralisation, on peut identifier trois acteurs stratégiques : l'État, les élus locaux et la population locale. L'État détient l'essentiel des ressources financières, la principale contrainte que les élus locaux et la population peuvent opposer à l'État est la loi ; d'où l'urgence de renforcer l'État de droit.

Les éléments suivants caractérisent l'acteur stratégique : il est un sujet libre et actif mais sa rationalité est limitée. L'acteur est libre en ce sens qu'il conserve des marges de choix, malgré les contraintes engendrées par le système. Il est aussi actif car il s'adapte en

⁸⁵⁵ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., 2018, p. 153.

fonction des circonstances et du comportement des autres acteurs de l'organisation. Enfin, la rationalité de l'acteur est limitée ; les limites à sa rationalité sont liées à un manque de connaissances et d'information, mais aussi à ses capacités cognitives.⁸⁵⁶

La grille d'analyse précédente éclaire le jeu de pouvoir sur le terrain de la décentralisation en Haïti. L'État, malgré les contraintes légales, ne mettent pas en place certains organes des collectivités territoriales en évitant tout simplement d'organiser des élections. Pire encore, le pouvoir central, assez souvent, attend la fin du mandat des maires pour les remplacer par des agents exécutifs intérimaires en violation de la loi et de la constitution. Cela est possible parce qu'en face, du côté des élus locaux, la réaction est faible et même insignifiante. Le manque d'information de la population pourrait expliquer son indifférence (problème d'éducation civique) ; c'est en particulier évident en ce qui concerne le département : presque personne ne se soucie du fait que les organes des départements ne soient pas mis en place. En réalité, peu de gens comprennent le rôle et l'utilité du département.

Un autre élément central dans l'analyse stratégique est la notion de pouvoir, c'est-à-dire la capacité de l'acteur à faire en sorte que les termes de l'échange lui soient favorables. Cette notion est reliée au concept de zone d'incertitude. On distingue quatre catégories de zone d'incertitude : la maîtrise d'une compétence particulière (l'expertise), la maîtrise de la communication et de l'information, la maîtrise du lien entre l'organisation et une partie pertinente de son environnement et la maîtrise de zones d'incertitudes qui découlent de l'existence des règles organisationnelles.⁸⁵⁷

Le Gouvernement haïtien a la maîtrise des deux premières zones d'incertitude citées ci-dessus. Les collectivités territoriales peuvent avoir la maîtrise des deux autres. Les élus locaux ont le droit de leurs côtés et ils sont au plus près de la population. Ils doivent à la fois conscientiser et mobiliser leurs administrés, et mener le combat sur le plan judiciaire pour faire respecter l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales. Ils devraient exiger aussi que les élections soient organisées à temps, sinon ils devraient rester en poste jusqu'aux prochaines élections pour contrer ce petit jeu illégal de l'Exécutif qui consiste à les remplacer par ses agents.

⁸⁵⁶ *Idem.*

⁸⁵⁷ *Ibid*, p. 156.

Avec une ardente patience, en s'appuyant sur le droit et la mobilisation citoyenne, on parviendra à une décentralisation effective. Toutefois, il convient de se rappeler que ce ne sont pas seulement les collectivités locales qui sont concernées par la décentralisation. La décentralisation est un maillon de la chaîne, un élément dans l'organisation générale de l'État.

Chapitre 2

La décentralisation, un élément dans l'organisation générale de l'État

« La décentralisation totale nécessiterait le dépérissement de l'État alors que la centralisation totale mettrait en péril la capacité de l'État à remplir sa fonction. »⁸⁵⁸

249. La constitution haïtienne en vigueur vise notamment à instaurer un régime gouvernemental⁸⁵⁹ basé sur la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective.⁸⁶⁰ Toutefois, la décentralisation est un élément dans l'organisation générale de l'État. En effet, l'ensemble des trois pouvoirs – le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire – constitue le fondement essentiel de l'organisation de l'État.⁸⁶¹

Le pouvoir législatif haïtien comprend deux branches : la chambre des députés et le Sénat. Les députés et les sénateurs sont élus au suffrage universel direct ; les premiers au niveau des communes, à raison d'un député par circonscription et les seconds au niveau des départements à raison de trois sénateurs par département.

Le Parlement haïtien fonctionne soit en un seul corps, soit en deux branches distinctes. Sa fonction diffère selon qu'on est en présence du Parlement en sections réunies ou du Parlement en branches séparées.

La réunion en une seule assemblée de la chambre des députés et du Sénat est ce que la constitution du 29 mars 1987 qualifie d'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale est présidée par le président du Sénat, le président de la chambre des députés fait office de vice-président de l'Assemblée et les secrétaires du bureau du Sénat et du bureau de la chambre des députés en sont respectivement secrétaire et secrétaire-adjoint.

Le Parlement se réunit en Assemblée nationale pour l'ouverture et la clôture de chaque session législative et pour exercer ses attributions constitutionnelles. Parmi ces

⁸⁵⁸ J.W., « Centralization and Decentralization », dans SILLS D.L., *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 2, New York: The Macmillan Company and The Free Press, 1968, p. 331.

⁸⁵⁹ L'introduction de ce chapitre reprend des éléments clés de deux articles que j'ai publiés dans le journal haïtien en ligne : Le National. Voir : « La nature du régime politique haïtien : le rôle du pouvoir législatif » (Le National, 29/08/23) et « La nature du régime politique haïtien : le rôle du pouvoir exécutif » (Le National, 30/08/23).

⁸⁶⁰ Préambule de la Constitution haïtienne du 29 mars 1987 § 7.

⁸⁶¹ Const. HT, art. 59 et 60.

attributions on peut citer : recevoir le serment constitutionnel du président de la République, ratifier les traités internationaux, amender la constitution.

Les deux branches du pouvoir législatif ont aussi des attributions qu'elles exercent séparément. On se limitera à mentionner leurs principaux pouvoirs. Le premier et le plus important est le pouvoir de faire des lois sur tous les objets d'intérêt public ; l'initiative appartient à chacune des deux branches du Parlement ainsi qu'au pouvoir exécutif.

La chambre des députés ou le Sénat ne peut être dissous. En revanche, tout membre du Parlement a le droit de questionner et d'interpeller un membre du Gouvernement ou le Gouvernement tout entier. La demande d'interpellation doit être appuyée par cinq membres du corps intéressé. Elle aboutit à un vote de confiance ou de censure pris à la majorité de ce corps. Le vote de censure entraîne la démission du premier ministre et de son Gouvernement.

En Haïti, le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République, chef de l'État, et par le premier ministre, chef du Gouvernement. C'est ce que la doctrine qualifie d'Exécutif bicéphale. Le président de la République préside le Conseil des ministres.

Le chef de l'État est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Il n'est pas responsable devant le corps législatif car il est élu directement par le souverain : le peuple. Il a son entrée au Parlement seulement à l'ouverture de la première session législative annuelle pour présenter à l'Assemblée nationale l'exposé général de la situation du pays. Cet exposé ne donne lieu à aucun débat. Pour rappel, l'Assemblée nationale est la réunion de la chambre des députés et du Sénat en un seul corps.

Le premier ministre est choisi par le chef de l'État. Deux cas de figures peuvent se présenter. Premier cas de figure, il y a un parti ayant la majorité absolue au Parlement ; alors le président de la République choisit un membre de ce parti comme premier ministre. Deuxième cas de figure, aucun parti n'a la majorité absolue ; dans une telle situation, il choisit le premier ministre en consultation avec le président du Sénat et le président de la chambre des députés. Quel que soit le cas de figure, le Parlement est incontournable.

Une fois nommé, le premier ministre choisit les membres de son cabinet ministériel en accord avec le président de la République ; et il se présente devant le Parlement afin d'obtenir un vote de confiance sur sa déclaration de politique générale. En cas de vote de non-confiance, la procédure recommence. L'expérience prouve que former un

Gouvernement en Haïti sous l'égide de la constitution du 29 mars 1987 est un parcours de combattant. Cela est dû sans aucun doute à la faiblesse des partis politiques haïtiens et à un manque de culture de compromis au niveau de la classe politique haïtienne.

Le Gouvernement est formé du premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État. Il conduit la politique de la Nation et il est responsable devant le Parlement. C'est pourquoi, c'est aux ministres de se présenter devant le Parlement pour soutenir les projets de loi et pour répondre aux interpellations.

Ainsi, lorsque l'une des deux branches du Parlement, à l'occasion d'une interpellation, met en cause la responsabilité d'un ministre par un vote de censure pris à la majorité absolue de ses membres, l'Exécutif renvoie le ministre. S'il s'agit du Premier ministre, celui-ci doit présenter la démission de son Gouvernement au chef de l'État.

L'Exécutif Haïtien a d'énormes pouvoirs : le chef de l'État veille à la bonne marche des institutions, le Gouvernement conduit la politique de la Nation. Cependant, il est compliqué de conduire une politique stable quand le Gouvernement est instable car il peut être censuré à tout moment par un Parlement « tout-puissant » alors que le Gouvernement ne peut pas dissoudre le Parlement. Le seul rempart du Gouvernement est le temps. En effet, après un vote de confiance, il ne peut pas être interpellé avant un délai de six mois.

Le pouvoir judiciaire est formé par l'ensemble des tribunaux de la République. Il sera l'objet d'un traitement approfondi à la seconde section de ce chapitre.

Le déséquilibre des pouvoirs en faveur du Législatif et au détriment de l'Exécutif a des répercussions inattendues sur les collectivités territoriales⁸⁶² ; la faiblesse du système judiciaire ne contribue pas à protéger leur libre administration. Pour tenter de remédier à ces obstacles à la décentralisation, il faudra replacer les collectivités territoriales dans la gouvernance étatique (section 1) et par rapport à l'organisation judiciaire (section 2). Cette démarche se fera en comparaison avec la gouvernance et l'organisation judiciaire françaises.

⁸⁶² Voir infra n° 288.

SECTION 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GOUVERNANCE ÉTATIQUE

250. La gouvernance est un terme polysémique qui « se glisse dans le langage courant, tantôt synonyme de régulation économique, tantôt de gestion publique, tantôt de gouvernement, tantôt de management. »⁸⁶³ On peut employer cette notion dans une visée normative : l'expression « bonne gouvernance » participe de cette finalité. On peut l'employer aussi à des fins descriptives. Cette réflexion sur les collectivités territoriales dans la gouvernance étatique poursuit un double objectif : descriptif et normatif.

Il n'y a pas qu'un seul mais plusieurs modèles de gouvernance. C'est ainsi que : « Quelquefois la gouvernance d'entreprise est regardée comme un instrument de renforcement de la domination actionnariale, quelque fois comme un instrument d'ouverture aux parties prenantes. »⁸⁶⁴ De même, la gouvernance publique peut prendre la forme d'une démocratie participative ou d'une instrumentalisation du service public au profit du marché.

La notion de gouvernance est utilisée principalement dans trois secteurs : l'entreprise, l'aide au développement et le secteur privé. Dans tous les cas de figures, « la gouvernance a trait au contrôle, à l'administration, à la gestion et à l'obligation de rendre compte. Elle tend à organiser de façon plus efficiente, à objectiver et à rendre plus transparents les structures de gestion et les processus décisionnels ». ⁸⁶⁵ Ces différents axes de la gouvernance font l'objet des lignes suivantes.

La notion de gouvernance est souvent opposée à celle de gouvernement qui fait référence, en droit, au pouvoir centralisé et monopolisé par l'État dans un cadre national. Contrairement à la notion de gouvernement, la gouvernance désigne généralement : « Les formes contemporaines de régulation collective qui se développent sur la base de relations entre acteurs publics et privés, et dans des cadres institutionnels et territoriaux pluriels, plus ouverts et plus instables. »⁸⁶⁶ Ici, on se limitera à l'étude des relations entre acteurs publics territoriaux : l'État et les collectivités locales.⁸⁶⁷

⁸⁶³ A. Eraly et M. Göransson, « Gouvernance » dans *La Revue Nouvelle*, éd. Association la Revue Nouvelle, Paris, 2020/5, n° 5, p. 43.

⁸⁶⁴ *Idem*, p. 44.

⁸⁶⁵ <https://www.guberna.be/fr>.

⁸⁶⁶ O. Nay (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2014, p. 251.

⁸⁶⁷ Sur les collectivités locales, voir supra n° 207 § 5.

Au niveau des collectivités territoriales, il existe bien une gouvernance locale conformément à leur libre administration (paragraphe 1). Cette autonomie administrative⁸⁶⁸ n'exclue pas l'intervention du pouvoir central dans le cadre de la constitution et de la loi (paragraphe 2). La décentralisation illustre ce qu'on appelle une gouvernance multiniveau ; terme utilisé « pour signifier à quel point les problèmes publics sont de plus en plus traités par des acteurs divers, placés à différents échelons territoriaux ». ⁸⁶⁹

Paragraphe 1 : la gouvernance locale

251. La gouvernance locale consiste d'abord à mettre en action l'administration territoriale (I). La notion « administration » réfère à la fois à l'action d'administrer (administration fonction) et aux organes chargés d'administrer (administration système d'organes).

L'administration fonction se rattache au pouvoir exécutif. Toutefois, le pouvoir exécutif ne se limite pas à la fonction d'administrer : « Le titulaire du pouvoir exécutif exerce, en plus de la fonction administrative, la fonction gouvernementale (...). La fonction gouvernementale a un rôle d'impulsion, de définition de la politique à appliquer, alors que la fonction administrative recouvre un rôle d'exécution de cette politique. »⁸⁷⁰ C'est pourquoi, la jurisprudence administrative française opère « une distinction entre deux catégories d'actes émanant des titulaires du pouvoir exécutif : les actes administratifs et les actes de gouvernement qui échappent au contrôle du juge administratif et plus généralement à tout contrôle juridictionnel. »⁸⁷¹

L'administration système d'organes désigne « les différentes personnes, autorités et agents chargés d'assurer les fonctions administratives (...). Certains organes assurent la fonction gouvernementale, d'autres organes assurent la fonction administrative. »⁸⁷² Cependant, la distinction entre ce qui relève de la fonction gouvernementale et ce qui relève de la fonction administrative est beaucoup plus fonctionnelle qu'organique. À titre d'exemple, un ministre est à la fois membre du Gouvernement et responsable de l'administration de son ministère.

⁸⁶⁸ Voir supra n° 129.

⁸⁶⁹ O. Nay (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2014, p. 251.

⁸⁷⁰ P. Tifine, *Droit administratif français*, EJFA, 4^{ème} éd., Saarbrücken, 2018, p. 9.

⁸⁷¹ *Idem*, p. 10.

⁸⁷² *Ibid*, p. 10.

Au-delà de la mise en action de l'administration territoriale, la gouvernance locale vise aussi à mettre en œuvre des mécanismes de coopération (II). Car, l'administration territoriale ne peut pas répondre à elle seule aux défis communs à différentes collectivités, même si elle avait toutes les ressources nécessaires ; ce qui est rarement le cas.

I.- L'administration territoriale

252. L'administration centrale, à elle seule, ne peut pas administrer convenablement un État unitaire décentralisé. Elle a besoin de disposer sur le territoire de moyens administratifs complémentaires pour permettre l'exécution et la mise en œuvre des politiques publiques ou des directives générales. D'où la nécessité d'un représentant de l'État dans les différents points du territoire de la République. Ainsi, une administration déconcentrée du territoire vient compléter l'administration centrale. Cependant, le territoire est aussi administré par les collectivités territoriales.⁸⁷³

L'administration territoriale se décompose donc en deux éléments parallèles et complémentaires : « D'un côté, l'administration déconcentrée de l'État garantit l'unité du territoire et donne corps au principe d'égalité, de l'autre, l'administration des collectivités territoriales permet l'expression de la diversité du territoire et autorise le principe de liberté. »⁸⁷⁴

Par ailleurs, « cette administration territoriale de la République, loin de constituer un système cohérent et unifié, repose tout entière sur un binôme dont chaque élément revendique plutôt sa singularité et refuse toute assimilation à l'autre. Loin d'être univoque, cette administration territoriale de la République repose donc sur un savant – et délicat – équilibre entre une déconcentration garante de l'unité et une décentralisation gage de la diversité. »⁸⁷⁵ C'est l'administration décentralisée qui fera principalement l'objet de la comparaison entre Haïti et la France car cette étude porte sur la décentralisation et non sur la déconcentration.

Dans le domaine public, l'administration désigne « l'ensemble des organes et des personnes qui ont en charge la gestion des activités publiques, notamment d'assurer le fonctionnement des institutions publiques – telles que l'État, les organisations

⁸⁷³ N. Kada, « De quoi l'administration territoriale de la République est-elle le nom ? » dans F. Lericque, *Les fondements de l'administration territorialisée. Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale de la République*, Harmattan, Paris, 2023, p.19.

⁸⁷⁴ *Idem*, p. 20.

⁸⁷⁵ *Ibid*, p. 22.

internationales ou régionales, ou les collectivités territoriales – et des services publics. »⁸⁷⁶ Sur le plan interne, comme on vient de l'expliquer, il existe l'administration de l'État et l'administration des collectivités territoriales.

Si l'on en croit un cadre du Ministère haïtien de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales,⁸⁷⁷ en 2020 et 2021 on comptait : 18 059 autorités locales et agents locaux, 11 310 agents municipaux, dont 65% occupent les fonctions de voiries et 25% occupent des fonctions clés (encadrement), 572 secrétaires exécutifs des CASEC.⁸⁷⁸

Les organes et les personnes qui ont en charge la gestion des activités publiques locales forment la fonction publique locale (A). Pour réaliser leurs tâches, les finances publiques locales (B) sont indispensables. Les élus locaux se situent au niveau de la gouvernance, ils définissent les politiques publiques locales. L'administration territoriale met en œuvre les politiques publiques locales et assure la continuité du service public local. Alors que la gouvernance est sujette à la précarité, l'administration est caractérisée par la permanence.

Il ne s'agit pas de faire une étude approfondie de la fonction publique territoriale et des finances publiques locales, mais de mettre en exergue les différences et les ressemblances entre le droit haïtien et le droit français de la fonction publique locale et des finances publiques locales. Ainsi, on ne risque pas de s'éloigner du sujet : le processus de la décentralisation en France et en Haïti.

A.- La fonction publique locale

253. L'objectif visé ici consiste à identifier les fonctionnaires publics territoriaux et les institutions haïtiennes et françaises de gestion des ressources humaines locales, afin de mieux comprendre leur rôle dans le fonctionnement de la décentralisation.

Ces institutions de gestion des ressources humaines locales sont des établissements publics administratifs. Un établissement public est un organisme doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, spécialement créé pour exécuter

⁸⁷⁶ N. Kada, « De quoi l'administration territoriale de la République est-elle le nom ? » dans F. Lérique, *Les fondements de l'administration territorialisée. Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale de la République*, Harmattan, Paris, 2023, p. 4.

⁸⁷⁷ Voir supra n° 217 § 7.

⁸⁷⁸ Predvil V., « Vers la réforme et la modernisation de la fonction publique territoriale en Haïti », *Le National*, Port-au-Prince, 14 octobre 2023.

une mission déterminée. Il est caractérisé par le rattachement organique et fonctionnel à la collectivité créatrice.

Un établissement public administratif (EPA), comme c'est le cas des organismes de gestion des ressources humaines locales, est une organisation de droit public exerçant une mission d'intérêt général dans tous les domaines autres que le commerce et l'industrie. Contrairement à l'EPA, un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) est une organisation qui assure la gestion d'une activité de service public dans le domaine industriel et commercial.

Les fonctionnaires publics territoriaux et les organismes de gestion des ressources humaines locales constituent donc le fondement de la fonction publique territoriale.

1.- Les fonctionnaires publics territoriaux

254. En France comme en Haïti, la fonction publique est une carrière et le fonctionnaire bénéficie d'un statut. Toutefois, la définition du terme fonctionnaire est très compliquée car au-delà du statut de fonctionnaire au sens strict, aussi bien l'État que les collectivités territoriales peuvent engager d'autres personnes sous des statuts qu'on peut qualifier de dérogatoires, comme les contractuels. On peut aussi mentionner les stagiaires et les intérimaires qui sont dans une zone grise. On se limitera aux fonctionnaires *stricto sensu* pour une comparaison plus fructueuse. Comparer dans les moindres détails risque de créer des confusions et n'apporte rien d'original à la réflexion.

Le fonctionnaire public territorial en France

255. En France, le fonctionnaire public territorial est une personne qui, régie par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 sur le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, a été nommée dans un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics, à l'exception des agents comptables des caisses de crédit municipal. Le personnel de la fonction publique hospitalière est régi par un statut particulier.⁸⁷⁹

Un emploi constitue une structure au sein de laquelle le fonctionnaire territorial peut exercer un certain nombre de métier. Les statuts particuliers classent les emplois par

⁸⁷⁹ Loi n° 92-518 du 15 juin 1992, art. 2.

grade. Le grade est « le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. »⁸⁸⁰

Selon la loi du 13 juillet 1987 modifiée par la loi du 20 avril 2016, les emplois de fonctionnaires sont répartis en trois catégories désignées, dans l'ordre hiérarchique décroissant, par les lettres A, B et C. Ils sont régis par des statuts particuliers à caractère national, qui fixent le classement de ces emplois dans l'une de ces catégories.⁸⁸¹

Le fonctionnaire public territorial en Haïti

256. La définition du fonctionnaire public territorial en Haïti n'est pas très différente de celle qu'on en donne en droit français. En effet, le fonctionnaire public territorial est une personne nommée dans un emploi permanent et titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative des sections communales, des communes, des départements à l'exception des caissiers payeurs.⁸⁸² Haïti ne connaît pas de fonction publique hospitalière contrairement à la France ; on y trouve la fonction publique de l'État et la fonction publique des collectivités territoriales.

En Haïti, les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres ou corps d'emplois. Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant accès à un ensemble d'emplois. Le cadre ou corps d'emplois regroupe plusieurs grades. Ces cadres d'emplois sont répartis en cinq catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D et E.⁸⁸³

En réalité, il n'existe pas encore en Haïti une fonction publique départementale vu que les organes de cette collectivité territoriale ne sont toujours pas mis en place. Au niveau des sections communales, les moyens font souvent défaut pour engager du personnel et c'est la même situation dans certaines communes. Pour un fonctionnement optimal des collectivités territoriales, des institutions d'appui à la gestion des ressources humaines locales sont indispensables.

⁸⁸⁰ Loi n° 83-634, art. 12.

⁸⁸¹ Art. 13, loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, art. 30-I.

⁸⁸² Décr. FPT, art. 2.

⁸⁸³ Décr. FPT, art. 5 et 6.

2.- Les institutions haïtiennes de gestion des ressources humaines locales

257. Les fonctionnaires publics territoriaux haïtiens sont gérés par la collectivité territoriale ou l'établissement public dont ils relèvent ; leur nomination est faite par le conseil de la collectivité territoriale concernée.⁸⁸⁴ Plusieurs institutions viennent en appui aux collectivités territoriales en matière de gestion des ressources humaines : le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, l'institut national de l'administration territoriale, les centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale, les commissions administratives paritaires.

Ces institutions sont des équivalents d'institutions françaises⁸⁸⁵ copiées sans discernement. Il n'est pas certain que cette architecture corresponde au contexte haïtien ni sur le plan géographique ni sur le plan économique.

a) Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale

258. Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale est composé de six membres : trois représentants du Conseil interdépartemental, deux représentants des fonctionnaires publics territoriaux et un représentant du ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.⁸⁸⁶ Le conseil interdépartemental ne fonctionne pas, ce qui rend cette disposition inapplicable en l'état. Il aurait été plus judicieux d'avoir trois représentants de la Fédération Nationale des Maires Haïtiens (FENAMH) au niveau de ce conseil. Le ministère de l'Intérieur a pu trouver une formule pour mettre en place le conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Organe consultatif, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale est saisi par le ministre de l'Intérieur et des collectivités territoriales pour avis sur des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale. Le conseil peut procéder à des études, statistiques et évaluations sur toute question relative à la fonction publique territoriale.⁸⁸⁷

⁸⁸⁴ Décr. FPT, art. 7.

⁸⁸⁵ Voir infra n° 262.

⁸⁸⁶ Décr. FPT, art. 10.

⁸⁸⁷ Décr. FPT, art. 12 et 13.

b) L'institut national de l'administration territoriale

259. Pour superviser et encadrer les centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale,⁸⁸⁸ un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière est créé : l'institut national de l'administration territoriale. Il est chargé notamment de la formation des agents de la fonction publique territoriale et de la gestion de ses personnels.⁸⁸⁹

L'institut est dirigé par un Conseil d'administration composé de cinq membres : deux représentants du conseil interdépartemental, deux représentants du ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales et un représentant des fonctionnaires des collectivités territoriales. Cette disposition est inapplicable en l'état car le conseil interdépartemental n'est toujours pas mis en place ; il aurait été plus judicieux d'avoir deux représentants de la Fédération Nationale des Maires Haïtiens (FENAMH) au niveau de ce Conseil d'administration.

c) Les centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale

260. Au niveau des régions, des établissements publics à caractère administratif sont créés : les centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale (CGR). Ils sont au nombre de quatre : CGR Nord, CGR Centre et Artibonite, CGR Ouest, CGR Sud. Ces centres sont dirigés par un Conseil d'administration composé de représentants des collectivités territoriales.⁸⁹⁰

Les centres de gestion régionaux fonctionnent en étroite collaboration avec l'Institut national de l'administration territoriale. En fait, ces deux institutions sont similaires dans leur essence, c'est le cadre géographique qui diffère. Deux institutions ayant la même mission n'est pas nécessaire dans un pays de 27 750 km² comme Haïti. La taille de la France peut expliquer la création de centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale ; ce qui n'est pas le cas pour Haïti.

⁸⁸⁸ Voir infra n° 260.

⁸⁸⁹ Décr. FPT, art. 16 et 17.

⁸⁹⁰ Décr. FPT, art. 28.

d) Les commissions administratives paritaires

261. Pour chaque catégorie de fonctionnaires, une commission administrative paritaire est créée auprès du centre de gestion régional auquel sont affiliées les collectivités territoriales. Ses membres sont désignés par les collectivités territoriales concernées et par les organisations de fonctionnaires de ces collectivités.⁸⁹¹

Cette commission est très semblable au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Comme ce dernier, il est un organe consultatif. Il est possible de réorganiser ces deux institutions en un seul grand organe consultatif, avec plus de ressources humaines et matérielles. Tout en réinventant le rapport de cette nouvelle institution avec les collectivités et leurs personnels.

3.- Les institutions françaises de gestion des ressources humaines locales

262. Pour venir en appui aux collectivités territoriales, le législateur français a mis en place tout un réseau d'établissements publics administratifs⁸⁹² ayant la mission d'aider à la gestion des ressources humaines. Les institutions haïtiennes de gestion des ressources humaines locales sont des copies-conformes de ces établissements publics français, pour le meilleur et pour le pire.

Certes, s'inspirer de ces institutions françaises peut aider les collectivités territoriales haïtiennes à rationaliser la gestion de leurs ressources humaines ; cependant, reprendre systématiquement toutes ces institutions est une erreur de jugement car une telle approche ignore le contexte géographique et la situation économique d'Haïti. On ne peut pas se payer le luxe de tant de bureaucraties.

En France, il y a donc : le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le centre national de la fonction publique territoriale, les centres de gestion, les commissions administratives paritaires et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Des comités sociaux territoriaux ont été institués par la Loi L. n° 2019-828 du 6 août 2019.

⁸⁹¹ Décr. FPT, art. 42 et 43.

⁸⁹² Sur la définition de l'établissement public, voir supra n° 207 § 6.

a) Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

263. Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale est une instance représentative de la fonction publique territoriale⁸⁹³ « composée paritairement de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux et de représentants des collectivités territoriales. Il est présidé par un représentant des collectivités territoriales, élu en son sein. »⁸⁹⁴

Ce conseil est compétent pour délibérer sur toute question de caractère général intéressant les fonctionnaires territoriaux ou la fonction publique territoriale. À ce titre, il est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales notamment des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale⁸⁹⁵. Il peut aussi faire des propositions en matière statutaire⁸⁹⁶ et procéder à des études sur la situation de la gestion du personnel des administrations territoriales.⁸⁹⁷ Il a donc des attributions consultatives et un pouvoir de proposition.⁸⁹⁸

La création du conseil supérieur de la fonction publique territoriale répond à un double objectif : « Garantir l'unité de la fonction publique territoriale par la création d'une instance unique de discussion et de concertation homologue du Conseil supérieur de la fonction publique d'État ; appliquer les principes de la décentralisation à l'organisation et au fonctionnement de la fonction publique territoriale, par la reconnaissance d'un pouvoir de proposition en matière statutaire. »⁸⁹⁹

Cette institution a été introduite sous le même nom dans la législation haïtienne⁹⁰⁰ avec les mêmes attributions consultatives et un pouvoir de proposition similaire à ceux de son homologue français. Une telle institution a toute sa pertinence en Haïti. On déplore que la formule trouvée par le ministère haïtien de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales ne cadre pas tout à fait avec les prescrits légaux à cause du contexte exceptionnel dans lequel fonctionne l'État haïtien consécutif à l'absence d'organisation d'élections depuis au moins trois ans. Les élus locaux sont remplacés par des agents exécutifs intérimaires ;

⁸⁹³ *Loi L. n° 2007-209 du 19 février 2007*, art. 8.

⁸⁹⁴ *Loi L. n° 2007-209 du 19 février 2007* abrogée par la *loi L. n° 2010-751 du 5 juillet 2010*, art. 12-1°).

⁸⁹⁵ *Loi L. n° 2007-209 du 19 février 2007*, art. 9-1°).

⁸⁹⁶ *Loi L. n° 87-529 du 13 juillet 1987*, art. 9.

⁸⁹⁷ *Loi L. n° 2007-209 du 19 février 2007*, art. 9-2°).

⁸⁹⁸ Salon S., Savignac J.-C., Sprungard S., Pailler G., *Code de la Fonction publique annoté et commenté*, Dalloz, 17^{ème} éd., Paris, p. 1251.

⁸⁹⁹ *Idem*.

⁹⁰⁰ Décret FPT, art. 10 à 15.

par conséquent, les représentants des collectivités territoriales qui siègent au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale n'ont pas de légitimité.

b) Le centre national de la fonction publique territoriale

264. Pour assurer la formation continue au sein de la fonction publique territoriale, un centre national de la fonction publique territoriale est créé. Ce centre « est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui regroupe les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 »⁹⁰¹ ; c'est-à-dire : les communes, les départements, les régions et les établissements publics.⁹⁰² Le centre national de la fonction publique territoriale est dirigé par un conseil d'administration paritairement composé de représentants des collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux.⁹⁰³ Ce conseil élit, en son sein, son président parmi les représentants des collectivités territoriales.⁹⁰⁴

L'équivalent haïtien du centre national de la fonction publique territoriale est l'institut national de l'administration territoriale.⁹⁰⁵ Un institut qui a toute sa pertinence mais qui malheureusement n'a toujours pas vu le jour.

c) Les centres de gestion

265. Des centres de gestion de la fonction publique territoriale sont créés pour assurer la gestion des ressources humaines au niveau local : l'organisation des concours, l'inscription des candidats admis à ces concours, la publicité des créations et vacances d'emplois.⁹⁰⁶ Ces centres de gestion « sont des établissements publics locaux à caractère administratif dirigés par un conseil d'administration... composé de représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés ».⁹⁰⁷

Les centres de gestion regroupent donc les collectivités et établissements qui leur sont affiliés. Ils sont organisés au niveau départemental, interdépartemental, régional ou

⁹⁰¹ *Loi L. n° 84-53* modifiée par la *Loi L. n° 87-529 du 13 juillet 1987*, art. 12 § 1.

⁹⁰² *Loi L. n° 84-53* modifiée par la *Loi L. n° 83-634 du 13 juillet 1983*, art. 2.

⁹⁰³ *Loi L. n° 84-53* modifiée par la *Loi L. n° 94-1134 du 27 décembre 1994*, art. 12 § 2.

⁹⁰⁴ *Loi L. n° 84-53* modifiée par la *Loi L. n° 89-19 du 13 janvier 1989*, art. 12 § 6.

⁹⁰⁵ Voir *supra* n° 259.

⁹⁰⁶ *Loi L. n° 84-53* modifiée par la *Loi L. n° 94-1134 du 27 décembre 1994*, art. 21 § 1.

⁹⁰⁷ *Loi L. n° 84-53*, art. 13.

interrégional selon le cas.⁹⁰⁸ L'équivalent haïtien des centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale se nomme « centres de gestion ». Ces « centres de gestion » suivent la même logique organisationnelle que leurs homologues français.

Une telle organisation ne répond pas à la taille géographique d'Haïti et à ses ressources financières. Cette complexité organisationnelle peut expliquer pourquoi en Haïti les centres de gestion ne sont pas opérationnels. Il aurait été plus judicieux de fusionner le conseil supérieur de la fonction publique territoriale et les centres de gestion régionaux en un seul grand établissement public qu'on pourrait appeler : conseil supérieur d'analyse et de gestion de la fonction publique territoriale. Ce conseil pourrait nommer dans chaque département un référent qui aurait son bureau au siège du conseil départemental. Ce référent aurait pour mission de faire la liaison entre les collectivités territoriales de son département et le conseil supérieur d'analyse et de gestion de la fonction publique territoriale. Cette stratégie peut être efficace si on met des moyens à la disposition des référents : ordinateur et véhicule de fonction entre autres.

d) Les commissions administratives paritaires et les comités sociaux territoriaux

266. Il revient aux statuts particuliers de fixer une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration ou à une organisation internationale intergouvernementale, soit par voie de concours soit par la nomination de fonctionnaires ou de fonctionnaires internationaux, suivant les modalités suivantes : « 1°) Inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel ; 2°) Inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents. »⁹⁰⁹

Pour répondre à ces obligations légales, « Une commission administrative paritaire est créée pour chaque catégorie A, B et C de fonctionnaires auprès du centre de gestion auquel est affilié la collectivité ou l'établissement... ».⁹¹⁰ Les représentants des collectivités et établissements sont désignés par l'autorité territoriale. Les membres représentant le personnel sont élus au scrutin de liste avec représentation

⁹⁰⁸ Loi L. n° 84-53, art. 14.

⁹⁰⁹ Loi L. n° 84-53, art. 39.

⁹¹⁰ Loi L. n° 84-53, art. 28.

proportionnelle.⁹¹¹ Des commissions administratives paritaires sont prévues aussi en Haïti ;⁹¹² pour être cohérent avec la proposition précédente,⁹¹³ on suggère que de telles commissions soient créées au niveau de chaque arrondissement⁹¹⁴ d’Haïti à l’initiative du référent nommé par le conseil supérieur d’administration et de gestion de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, il existe en France des comités sociaux territoriaux au niveau des collectivités territoriales. Ce sont des organes consultatifs pour tout ce qui concerne l’organisation et le fonctionnement des services, la formation, l’hygiène et la sécurité. Ils connaissent aussi des questions relatives aux lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, aux enjeux politiques d’égalité professionnelle, aux orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire.⁹¹⁵

Le législateur haïtien n’a pas vu la nécessité de créer ce genre de comité qui a pourtant toute son importance pour le bon fonctionnement des collectivités territoriales. Les commissions administratives paritaires pourraient aussi cumuler le rôle de comités sociaux.

B.- Les finances publiques locales

267. On entend par finances publiques, un ensemble de principes et de règles relatives aux finances de tous les organismes publics : l’État, les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes de la sécurité sociale.⁹¹⁶ Par analogie, les financements publics locales réfèrent aux règles relatives aux finances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les finances publiques comprennent deux grands axes : les recettes et les dépenses publiques. Ici, on s’intéressera aux recettes des collectivités territoriales car pour planifier

⁹¹¹ *Loi L. n° 84-53*, art. 29.

⁹¹² Voir supra n° 261.

⁹¹³ Voir supra n° 265.

⁹¹⁴ En Haïti, un arrondissement est une division administrative regroupant plusieurs communes d’un même département. Le département en revanche est à la fois une division administrative et une collectivité territoriale.

⁹¹⁵ Pour plus de précisions, voir la *Loi L. n° 2019-828* du 6 août 2019, art. 33.

⁹¹⁶ Nay O. (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Dalloz, 3^{ème} éd., Paris, 2014, p. 233.

et gouverner efficacement, elles ont besoin de ressources stables et prévisibles. Sans cela, la libre administration devient une coquille vide.

Ces ressources stables proviennent principalement de la fiscalité locale. L'ensemble des ressources fiscales ont différentes dénominations : contributions, redevance, impôts et taxes. On s'intéressera spécifiquement aux impôts et taxes locaux.

Un impôt peut être défini comme une « contribution obligatoire, dont le montant et l'assiette sont votés chaque année par les représentants élus »⁹¹⁷. Un type d'impôt qui frappe un bien ou un service, et donc incorporé au prix de vente de ce dernier (la TVA par exemple) est qualifié de taxe.⁹¹⁸ Dans la réalité, il n'est pas toujours aisé de distinguer impôt et taxe. On utilisera alternativement l'une ou l'autre notion pour référer à toute contribution obligatoire votée par le Parlement ou les assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

En Haïti, la situation des finances publiques locales est catastrophique. Selon la banque mondiale, seulement 0,6% du produit intérieur brut (PIB) d'Haïti est dépensé au niveau communal, et les recettes municipales totales ne représentent que 1,7% des recettes globales.⁹¹⁹ Le dernier état des recettes locales qui remonte en 2016 révèle que « les recettes globales des communes haïtiennes ne totalisent qu'un milliard 250 millions de gourdes environ. Et le pire, 93% de ce montant soit un milliard 166 millions de gourdes⁹²⁰ sont collectés par seulement les 10 communes les plus riches du pays et les 130 autres ne disposent que 7% de ces ressources soit seulement 83,353,389.34 gourdes. »⁹²¹

Lors de la 6^{ème} édition du sommet international sur la finance organisée par le Group Croissance, le 18 avril 2016 à l'hôtel Montana, autour du thème : « analyse des défis de la décentralisation en Haïti », le président de la commission « Intérieur et Collectivités Territoriales » au Sénat, le sénateur Francenet Denius déclara : « La réalité financière locale aujourd'hui représente moins de 3% de la masse budgétaire de l'État avec des recettes propres locales n'atteignant même pas le milliard de gourdes. Le budget moyen par commune est de 4 millions de gourdes, alors que la construction d'un petit marché en

⁹¹⁷ *L'économie de A à Z*, alternatives économiques, N° 64, Paris, octobre 2013, p. 116.

⁹¹⁸ *Idem*, p. 201.

⁹¹⁹ Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes : des actions pour aujourd'hui avec un regard pour demain*, Nancy Lozano-Gracia et Marisa Garcia Editors, Washington DC, 2017, p. 15.

⁹²⁰ La Gourde est la monnaie haïtienne. Selon la Banque de la République d'Haïti (BRH), le taux de référence gourdes pour un euro est de 134,8162. Source : BRH, le 13 septembre 2023.

⁹²¹ Étienne M., FENAMH, 21 décembre 2020.

milieu rural coûte plus de 7 millions de gourdes, la construction d'un kilomètre de route plus de 60 millions de gourdes. »⁹²²

On ne peut pas dire que la situation des finances locales s'améliore car : « Suite à un mouvement d'amaigrissement continu qui existe depuis plusieurs années, les finances publiques locales ont atteint en 2020, le niveau le plus critique depuis la création du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales en 1996. Certaines mairies du pays ont des arriérés de salaires entre 8 et 13 mois pour leurs employés. »⁹²³

Les communes haïtiennes reçoivent en moyenne de l'État : « Des allocations mensuelles de 250,000.00 gourdes pour le paiement des salaires d'une trentaine d'employés et ne disposent que 30,000.00 gourdes en moyenne de recettes fiscales pour couvrir la prise en charge des services de base les plus élémentaires comme l'assainissement, l'entretien des places publiques, des marchés, abattoirs (...). De même, 85% des communes dépendent des allocations de l'État central ». ⁹²⁴ Ces allocations proviennent du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT). ⁹²⁵

En France, la Cour des comptes brosse un tableau pour le moins reluisant de la situation financière des collectivités territoriales françaises. Dans un fascicule publié le 4 juillet 2023, la Cour a fait le constat suivant : « Malgré le ralentissement de la croissance et la poussée de l'inflation, la situation financière des collectivités locales a continué à s'améliorer en 2022, dans le prolongement de l'année 2021, après une année 2020 fortement perturbée par la crise sanitaire ». ⁹²⁶

Pour illustrer la « bonne santé » financière des collectivités territoriales françaises, la Cour des comptes met en avant : « L'évolution de leur épargne, de leurs dépenses d'investissement et de leur endettement. L'épargne brute qui correspond au solde des recettes et des dépenses de fonctionnement, a en effet atteint 43,8 milliards d'euros, soit une progression de 5,7%. Si l'inflation (+ 5,2 % contre + 1,6 % en 2021) n'est pas étrangère à la hausse de près de 5 % des dépenses de fonctionnement, cette dernière, loin d'avoir des conséquences uniformément négatives, a permis aux collectivités d'accroître

⁹²² *Les finances locales : talon d'Achille de la décentralisation des collectivités en Haïti*, Le Nouvelliste, 19 avril 2016.

⁹²³ Étienne M., FENAMH, 21 décembre 2020.

⁹²⁴ Grand-Pierre C., *Gouvernance de proximité et collectivité territoriale en Haïti*, C3 éditions, Port-au-Prince, 2015, p. 110.

⁹²⁵ Voir infra n° 269.

⁹²⁶ Pailler G., « La cour des comptes salue la « bonne santé » financière des collectivités » dans *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, p. 397.

leurs recettes fiscales. »⁹²⁷ En revanche, les associations d'élus estiment que la situation budgétaire de leurs collectivités est loin d'être aussi réjouissante.⁹²⁸

En effet, beaucoup de communes en France font face à d'énormes difficultés pour faire fonctionner les services publics locaux. Leur situation est néanmoins sans commune mesure avec l'état catastrophique des finances municipales haïtiennes ; pour cause, le législateur français a fait preuve de beaucoup d'imagination en matière de fiscalité locale pour diversifier les ressources fiscales des collectivités.

C'est pourquoi, après avoir identifié les principales ressources fiscales des collectivités territoriales haïtiennes, on présentera les différents impôts locaux qui existent en France, avant de mettre l'accent sur la répartition possible des impôts locaux entre les différents niveaux de collectivités territoriales haïtiennes au regard de la fiscalité locale française. C'est cette répartition qui fait défaut en Haïti à tel point que jusqu'à date, seules les communes disposent de sources de revenus propres. Les sections communales et les départements ne disposent d'aucune source propre de recettes.

1.- Les principales ressources fiscales des collectivités territoriales haïtiennes

268. Pour la majorité des communes haïtiennes, le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales est de loin la principale source de financement. À côté de cette principale source de financement : « Une pléthore de petits impôts, droits et taxes, avoisinant une vingtaine, constitue actuellement la fiscalité locale. Deux impôts sur cette vingtaine présentent une assiette qui peut être prise en considération pour analyser la situation financière actuelle des collectivités municipales. Les recettes perçues par ces dits impôts et versées aux comptes des communes représentent, malgré tout, moins de 1% de la masse globale des impôts d'État. À cela s'ajoute le fait qu'aucune source d'imposition propre n'est encore attribuée aux autres collectivités territoriales ». ⁹²⁹ Ces deux impôts auxquels on fait référence sont la contribution foncière des propriétés bâties et la patente.

Parmi les principaux « petits » impôts communaux on peut citer : les droits d'alignement des clôtures, la taxe de numérotage des maisons, la taxe d'étalonnage, le permis de

⁹²⁷ *Idem.*

⁹²⁸ *Ibid.*

⁹²⁹ Privert J., *Décentralisation et collectivités territoriales. Contraintes, enjeux et défis*, éd. Le béréen, Delmas, 2006, p. 163.

construire, droits d'entreposage de matériaux et denrées sur la voie publique, droits d'inhumation aux cimetières, droits de circulation des chiens, taxes d'épaves et tonnelles, amendes devant les tribunaux, droits d'abattage et de boucherie, certificat de bonnes vies et mœurs, taxe d'égout, taxe de ramassage des ordures, taxes de marché, taxes sur les spectacles publics.⁹³⁰ Ces impôts sont établis depuis des décennies et sur des bases qui se sont érodées avec le temps.

Le nouveau code fiscal haïtien qui est rentré en vigueur en octobre 2023, a apporté une refonte des impôts locaux et augmenté leur base d'imposition, ce qui devrait améliorer la situation financière des collectivités territoriales. Ces nouveaux petits impôts, exclusivement au profit des communes sont les suivants : la taxe sur les permis de construire,⁹³¹ la taxe d'étalonnage,⁹³² la taxe sur les matériaux et denrées sur la voie publique,⁹³³ le droit d'affichage,⁹³⁴ la taxe sur la vente et l'abattage d'animaux.⁹³⁵

La direction générale des impôts verse les recettes communales directement aux comptes des communes après prélèvement de 10% pour couvrir les frais de perception.⁹³⁶ Chaque administration communale a un compte ouvert à la Banque Nationale de Crédit (BNC).

Les principales ressources fiscales des collectivités territoriales sont donc : le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, la contribution foncière des propriétés bâties et la patente. La contribution foncière des propriétés non bâties, introduites dans la fiscalité locale par le code fiscal de 2023, devrait contribuer à l'augmentation des ressources financières communales.

a) Le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales

269. Le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT) est créé par la loi du 18 juin 1996. Le FGDCT est constitué : des dotations et allocations de l'administration centrale, des dotations prévues aux programmes de coopération, d'un régime fiscal particulier, des revenus, impôts, centimes additionnels ou toutes autres

⁹³⁰ *Idem*, p. 147.

⁹³¹ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 285 à 287.

⁹³² Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 288 à 290.

⁹³³ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 291 et 292.

⁹³⁴ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 293 à 295.

⁹³⁵ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 296 et 297.

⁹³⁶ Décret du 15 janvier 1988, art. 1^{er}.

contributions au profit des collectivités territoriales.⁹³⁷ La contribution au Fonds comprend aussi 10% des recettes de la taxe sur le chiffre d'affaires.⁹³⁸

Plus généralement, la contribution à ce régime fiscal particulier qui alimente le fonds de gestion « est constituée d'un ensemble de droits internes (taxes, impôts, redevances) directs et indirects perçus et prélevés en complément des recettes communales. Au niveau des impôts directs, elle s'applique en complément des retenues sur salaires et de l'impôt sur le revenu définitif. »⁹³⁹

Sont imposables à la contribution au FGDCT : « Les personnes qui ont leur domicile fiscal en Haïti ; les agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs exerçant leur fonction hors d'Haïti, même s'ils sont domiciliés dans le pays où ils travaillent, au regard de la convention fiscale dont ils dépendent ; les salariés détachés à l'étranger, quel que soit le régime fiscal qui leur est applicable, s'ils restent fiscalement domiciliés en Haïti. »⁹⁴⁰ Le revenu imposable de tout contribuable est de 1% du revenu net calculé en tenant compte des impôts déjà acquittés sur le salaire, le cas échéant.⁹⁴¹

L'administration du fonds aurait dû être assurée, selon la loi, par une commission de onze membres : un membre de chaque Conseil départemental, un représentant du ministère de l'économie et des finances et un représentant du ministère de l'Intérieur.⁹⁴² En réalité, c'est le ministère de l'Intérieur qui gère le fonds en l'absence des Conseil départementaux. En effet, les recettes perçues à travers ce fonds sont déposées à la Banque de la République d'Haïti (BRH) pour le compte du ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales. Garder cette situation anormale en l'état profite au ministère de l'Intérieur qui pourra continuer à gérer le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales en toute illégalité tant que les Conseils départementaux ne sont pas mis en place.

Ce complément de recettes couvre les charges de tenue des assemblées et du fonctionnement des collectivités territoriales.⁹⁴³ Les salaires du personnel des services

⁹³⁷ Loi du 18 juin 1996, art. 1 et 2.

⁹³⁸ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 266 et 267.

⁹³⁹ Georges A. L., *Fiscalité haïtienne. Guide pratique du contribuable*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2020, p. 43.

⁹⁴⁰ *Idem*, p. 43-44.

⁹⁴¹ *Ibid*, p.44.

⁹⁴² Loi du 18 juin 1996, art. 3.

⁹⁴³ Loi du 20 août 1996, art. 4.

administratifs et les indemnités des élus locaux sont couverts en priorité.⁹⁴⁴ Il est prévu que les dotations du fonds soient réparties équitablement à chaque entité de la collectivité territoriale sous des rubriques spécifiques incluant l'utilisation qui doit en être faite.⁹⁴⁵ Une telle disposition est contraire à la constitution haïtienne qui consacre l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales.⁹⁴⁶

Le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT) représente la seule source de financement des collectivités territoriales, hormis les communes. La collectivité communale, en effet, est la seule à disposer de sources de revenus propres. Les autres collectivités territoriales ne disposent d'aucune source propre de recettes.

b) La contribution foncière des propriétés bâties

270. Selon le décret-loi du 23 décembre 1981, la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB), « est un impôt réel communal basé sur la valeur locative de tout immeuble. La valeur locative est le prix auquel l'immeuble est loué ou celui auquel il peut être loué. »⁹⁴⁷

Cet impôt communal, établi par voie de rôle, frappe donc toutes les propriétés bâties quelle que soit leur situation : achevées, inachevées, louées, occupées par leur propriétaire ou inoccupées. Les rôles doivent être disponibles à la direction générale des impôts le 1^{er} octobre de chaque exercice fiscal.⁹⁴⁸

Depuis la réforme fiscale de 2023, 90% du produit de la contribution foncière des propriétés bâties sont destinés à la commune du lieu de l'établissement de l'immeuble⁹⁴⁹.

La contribution foncière des propriétés bâties est basée sur la valeur locative annuelle de tout immeuble.⁹⁵⁰ Cet impôt constitue un frein au développement de l'immobilier et de l'hôtellerie. Les entrepreneurs n'ont pas intérêt à construire des logements à mettre en location car la valeur locative constitue la base de la contribution foncière des propriétés

⁹⁴⁴ Loi du 20 août 1996, art. 5.

⁹⁴⁵ Loi du 18 juin 1996, art. 5.

⁹⁴⁶ Const. HT, art. 66 pour la commune et art. 77 pour le département.

⁹⁴⁷ Décret du 23 décembre 1981, art. 1^{er}.

⁹⁴⁸ Georges A. L., *Fiscalité haïtienne. Guide pratique du contribuable*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2020, p. 73.

⁹⁴⁹ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 268 al. 2 a.

⁹⁵⁰ *Idem*.

bâties. Mettre des immeubles en location représente donc un fardeau fiscal. C'est pourquoi, un spécialiste propose de remplacer la valeur locative par la valeur du capital.⁹⁵¹ Les rédacteurs du nouveau code fiscal n'ont pas retenu cette proposition.

c) La patente

271. La loi du 10 juin 1996 définit la patente comme « un impôt dont les recettes sont réparties entre l'État et les communes. 80% des recettes provenant des établissements d'une commune donnée vont à ladite commune. »⁹⁵²

La patente est établie sur la base des éléments suivants : « Le secteur et le type d'activité, le chiffre d'affaires, la masse salariale ». ⁹⁵³ Par ailleurs, elle est établie dans chaque commune et pour chaque établissement où le redevable exerce son activité. Par conséquent, celui-ci doit fournir pour chaque commune, une déclaration au service local des impôts avant le 15 décembre de chaque année, ainsi qu'une déclaration récapitulative auprès du service dont dépend le principal établissement. ⁹⁵⁴

d) La contribution foncière des propriétés non bâties

272. La contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB) est un impôt réel communal basé sur la valeur vénale de tout terrain non bâti. 90% du produit de la CFPNB vont à la commune du lieu où se trouve le terrain non bâti. ⁹⁵⁵

2.- Les principales ressources fiscales des collectivités territoriales françaises

273. Au niveau de la fiscalité locale, il existe en France des impôts directs que sont les « taxes ménages » et les « taxes économiques » ainsi que des impôts indirects.

Plus anciens impôts du système fiscal français, les impôts directs locaux se caractérisent par le fait que « la base d'imposition est constituée essentiellement par la valeur locative cadastrale, sauf en ce qui concerne la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La valeur locative cadastrale ne représente pas le loyer aux conditions normales du marché mais le rendement théorique d'une propriété déterminé par l'administration

⁹⁵¹ *Ibid.*

⁹⁵² Loi du 10 juin 1996, art. 1^{er}.

⁹⁵³ Georges A. L., *Fiscalité haïtienne. Guide pratique du contribuable*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2020, p. 108.

⁹⁵⁴ *Idem*, p. 109.

⁹⁵⁵ Décret portant code fiscal, *Le Moniteur*, n° 3, 20 janvier 2023, art. 278.

fiscale. »⁹⁵⁶ Telle est la base d'imposition que l'administration fiscale haïtienne aurait dû prendre en matière de Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB) afin de faciliter le développement de l'immobilier.⁹⁵⁷

Les différents impôts locaux en France sont donc : les « taxes ménages », les « taxes économiques » et les impôts indirects.

a) Les « taxes ménages »

274. Certains impôts directs locaux peuvent être qualifiés de « taxes ménages ». Il s'agit des impôts suivants : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation.

La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie annuellement à raison des propriétés bâties situées en France à l'exception de celles qui font l'objet d'exonérations permanentes, par exemple : les propriétés publiques ou temporaires, les entreprises nouvelles.⁹⁵⁸ Cette taxe se rapproche beaucoup de la taxe locale haïtienne qualifiée de Contribution Foncière des Propriétés Bâties⁹⁵⁹ ; c'est seulement la base d'imposition qui diffère.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature situées en France, à l'exception de celles qui font l'objet d'exonérations permanentes (les places publiques) ou temporaires (propriété consacrée à l'agriculture biologique).⁹⁶⁰ L'équivalent haïtien de cet impôt est la contribution foncière des propriétés non bâties, récemment introduite dans la fiscalité locale par le code fiscal haïtien de 2023. Pour l'instant, il n'existe pas de taxe d'habitation au niveau de la fiscalité locale haïtienne.

En France, la taxe d'habitation frappe les locaux d'habitation suffisamment meublés et leurs dépendances. Certains locaux sont exonérés de la taxe d'habitation. Ainsi, les personnes de condition modeste, telles qu'elles sont définies par la loi peuvent bénéficier d'une exonération.⁹⁶¹

⁹⁵⁶ Baudu A., *Droit des finances publiques*, Dalloz, hypercours, Paris, 2015, p. 644.

⁹⁵⁷ Voir supra n° 270.

⁹⁵⁸ Baudu A., *Droit des finances publiques*, Dalloz, hypercours, Paris, 2015, p. 645.

⁹⁵⁹ Voir supra n° 270.

⁹⁶⁰ Baudu A., *Droit des finances publiques*, Dalloz, hypercours, Paris, 2015, p. 645.

⁹⁶¹ *Idem*.

Depuis 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales est supprimée. Avant le 1^{er} juillet 2024, les propriétaires doivent déclarer à l'administration fiscale l'ensemble de leurs biens immobiliers à usage d'habitation. Ceux qu'ils occupent au titre de la résidence principale sont, depuis 2024, exonérés de la taxe d'habitation. En revanche, les résidences secondaires, les logements locatifs et les logements vacants restent soumis à cet impôt local.⁹⁶²

b) Les « taxes économiques »

275. Il y a trois impôts directs locaux qu'on peut qualifier de « taxes économiques » : la contribution économique territoriale (CET), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

La contribution économique territoriale (CET) est composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) assises sur les valeurs locatives foncières et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) calculée en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise.⁹⁶³ La taxe locale haïtienne qualifiée de « patente »⁹⁶⁴ ressemble à la CVAE mais la base d'imposition n'est pas tout à fait la même. Elle se rapproche d'avantage d'une taxe professionnelle. Taxe qui a été justement remplacée en France par la CET.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sera progressivement réduite sur 4 ans par une diminution de son taux d'un quart chaque année et sera définitivement supprimée en 2027.⁹⁶⁵

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) s'applique à neuf catégories de biens, dites composantes de l'IFER comme les installations gazières par exemple. Chaque composante fait l'objet de règles d'assiette et de calcul de l'imposition qui lui est propre.⁹⁶⁶ C'est un impôt rentable en France pour les collectivités territoriales, c'est dommage qu'il n'existe pas en Haïti au niveau local ; avec le développement considérable

⁹⁶² Voir : <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/je-suis-non-imposable-limpot-sur-le-revenu-va-is-je-payer-une-taxe-dhabitation> .

⁹⁶³ *Ibid*, p. 646.

⁹⁶⁴ Voir supra n° 271.

⁹⁶⁵ Voir : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/cotisation-valeur-ajoutee-entreprise-cvae#> .

⁹⁶⁶ Baudu A., *Droit des finances publiques*, Dalloz, hypercours, Paris, 2015, p. 647.

des compagnies de téléphonie mobile, un tel impôt aurait été une bonne affaire pour les collectivités territoriales haïtiennes.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est due par les commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400m² et réalisant un chiffre d'affaires hors taxes supérieur à 460 000€. ⁹⁶⁷ On n'a pas trouvé d'équivalents à cet impôt au niveau de la fiscalité locale haïtienne.

c) Les impôts indirects

276. Au nombre des impôts indirects perçus en France au profit des collectivités territoriales, on peut citer, à titre d'exemples : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les contrats d'assurance (TSCA), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et des taxes sur les cartes grises. ⁹⁶⁸ On retrouve sur cette liste, des taxes qui se rapprochent des « petits impôts » locaux haïtiens. ⁹⁶⁹

3.- Possible répartition des impôts locaux haïtiens au regard de la fiscalité locale française

277. Compte tenu de la situation catastrophique des finances municipales haïtiennes ⁹⁷⁰, il est urgent d'élargir l'assiette fiscale, à défaut de pouvoir trop augmenter les impôts vu la crise économique récurrente à laquelle Haïti est confrontée depuis des décennies. Or, il n'y a toujours pas de ressources fiscales affectées aux autres niveaux de collectivités territoriales hormis le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales ; ce qui rend la situation des communes haïtiennes d'autant plus préoccupante.

Cette situation préoccupante, est une raison supplémentaire pour réorganiser les sections communales dans le cadre des communes, au lieu de leur accorder l'autonomie financière, ce qui est contraire aux dispositions constitutionnelles. ⁹⁷¹ Les ressources des communes sont déjà trop limitées pour les réduire encore davantage en les partageant avec les sections communales, ce qui menacerait l'autonomie financière des communes sans renforcer pour autant celle de leurs sections communales. C'est un jeu à somme nulle.

⁹⁶⁷ *Idem*, p. 647.

⁹⁶⁸ *Ibid.*

⁹⁶⁹ Voir supra n° 268.

⁹⁷⁰ Voir supra n° 267 § 5 et s.

⁹⁷¹ Voir supra n° 226.

Concrètement, il faudrait prévoir dans le budget communal, des lignes budgétaires pour leurs différentes sections communales qui couvriront en priorité les indemnités des membres du Conseil d'administration de la section communale. Les projets de développement seront gérés par la commune sur la base d'un plan de développement élaboré avec les représentants des différentes sections communales. Avec une bonne gouvernance locale, c'est l'ensemble de la commune qui sortira gagnant de cette répartition.

Par conséquent, la fiscalité locale sera répartie entre les deux niveaux de collectivités territoriales qui jouissent de l'autonomie financière : les communes et les départements. Pour illustrer cette nouvelle approche, on peut s'inspirer de la spécialisation partielle des impositions directes locales en France.

En France, la taxe foncière sur les propriétés bâties est répartie entre la commune et le département. L'équivalent haïtien de cette taxe est la contribution foncière des propriétés bâties ; on pourrait la répartir aussi, en Haïti, entre la commune et le département.

La France ajoute au niveau de la fiscalité locale touchant les propriétés : la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires qui sont exclusivement perçues par les communes. Le code fiscal haïtien de 2023 a créé une contribution foncière des propriétés non bâties au profit des communes haïtiennes ; on pourrait y introduire une taxe d'habitation au profit des départements d'Haïti.

Il y a aussi en France, la cotisation foncière des entreprises. Les communes sont les seuls bénéficiaires du produit de cette cotisation. Un tel type d'impôt ferait beaucoup de biens aux communes haïtiennes, il suffit de regarder toutes ces banques haïtiennes qui sont plutôt très confortablement logées et en bonne santé financière dans un pays où l'économie réelle a du plomb dans l'aile.

Quant à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), elle est répartie entre la commune, le département et la région. On pourrait remplacer la patente (une forme de taxe professionnelle haïtienne) par la CVAE et répartir cette dernière entre la commune et le département.

De même, on pourrait créer aussi une imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER), sur le modèle de celle qui existe en France, à répartir entre la commune et le

département (en France elle est répartie entre la commune, le département et la région). Avec le développement d'internet et de la téléphonie mobile ces dernières années en Haïti, l'IFER pourrait apporter une bouffée d'oxygène aux collectivités territoriales haïtiennes.

II.- Les mécanismes de coopération territoriale

278. Le décret fixant le cadre général de la décentralisation en Haïti prévoit tout un ensemble de mécanisme de coopération territoriale (A). Toutefois, ces mécanismes ne sont pas utilisés par les collectivités territoriales. Cela peut s'expliquer par le flou qui entoure le cadre juridique existant. En revanche, en France, la coopération territoriale en générale et l'intercommunalité en particulier est assez dynamique (B).

Les communes françaises n'ont pas attendu un cadre législatif achevé pour initier des coopérations intercommunales. Le législateur est intervenu en aval pour encadrer cette coopération territoriale. Les communes haïtiennes pourraient s'appuyer sur le cadre législatif existant, aussi insuffisant soit-il pour inventer de nouvelles formes de coopération. Le cadre légal français peut être pour elles une source d'inspiration.

L'action économique des collectivités territoriales a déjà été traitée, on veut seulement rappeler que les collectivités territoriales ont la possibilité de créer des entreprises. En Haïti, c'est seulement le droit commercial et le droit civil qui offrent le cadre légal. En France, en plus du droit commun, il y a des textes spécifiques sur les sociétés d'économie mixte locales et les sociétés publiques locales.⁹⁷²

A.- Les mécanismes de coopération territoriale en Haïti

279. En Haïti, la coopération territoriale est mise en œuvre principalement entre les collectivités territoriales. D'autres formes de coopération existent néanmoins. La constitution haïtienne du 29 mars 1987 prévoit une structure de coopération entre l'État et les collectivités territoriales : le Conseil interdépartemental.

Le décret-loi fixant le cadre général de la décentralisation ne fait que mettre à la disposition des collectivités territoriales différentes possibilités. Il faudrait un cadre légal spécifique pour affiner ces instruments légaux. Les collectivités peuvent puiser aussi dans

⁹⁷² Voir supra n° 202.

le droit commun (code civil, code de commerce) pour mettre en place d'autres formes de coopération.

Dans les lignes suivantes, on se limitera aux instruments prévus par le décret-loi fixant le cadre général de la décentralisation vu que les mécanismes du droit commun ne sont pas spécifiques aux collectivités territoriales.

1.- La coopération entre les collectivités territoriales

280. Le décret fixant le cadre général de la décentralisation autorise les collectivités territoriales de même niveau à coopérer sur la base de conventions en vue d'entreprendre des ouvrages et activités communs.⁹⁷³ Elles peuvent aussi se constituer en associations pour la gestion d'intérêts communs.⁹⁷⁴

On ne voit pas pourquoi des collectivités de niveaux différents ne pourraient pas utiliser ce mécanisme pour signer des conventions. Ce mécanisme pourrait être utilisé aussi dans le cadre de coopération des collectivités territoriales avec des personnes morales de droit public ou privé ; d'autant plus que le décret précise que : « Les Collectivités territoriales peuvent dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer, seules ou entre elles des organismes publics communs en vue de l'exploitation de services publics ou de toute activité d'intérêt général. »⁹⁷⁵

Par ailleurs, le décret autorise les collectivités territoriales à passer entre elles des conventions de délégation de service.⁹⁷⁶ Rien ne les empêche de signer de telles conventions avec d'autres personnes morales. Ce genre de conventions peut permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'expertises qui leurs font défaut. Néanmoins, faute de cadre légal clair et précis, elles présentent un risque non négligeable au principe d'égalité entre collectivités territoriales.

2.- Les autres formes de coopération

281. Parallèlement à la coopération des collectivités territoriales entre elles, d'autres formes de coopération territoriale existent ; et même la possibilité de coopération internationale. En effet, « les collectivités territoriales haïtiennes peuvent établir avec les collectivités

⁹⁷³ Décr. CGD, art. 75.

⁹⁷⁴ Décr. CGD, art. 77.

⁹⁷⁵ Décr. CGD, art. 78 § 1.

⁹⁷⁶ Décr. CGD, art. 78 § 2.

territoriales étrangères des relations de jumelage et développer ainsi une coopération décentralisée dans les domaines économique, social, culturel, sportif ou autres ». ⁹⁷⁷

Il est possible aussi de créer des structures de concertation sans personnalité morale, entre les collectivités territoriales haïtiennes et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, sur des questions d'intérêt local. ⁹⁷⁸

3.- Le Conseil interdépartemental

282. Le Conseil interdépartemental est formé d'un représentant de chaque département ⁹⁷⁹ désigné par chaque assemblée départementale. ⁹⁸⁰ Son rôle est de servir de liaison entre le département et le pouvoir exécutif. ⁹⁸¹ C'est-à-dire d'étudier et de planifier de concert avec l'Exécutif « les projets de décentralisation et de développement du pays, au point de vue social, économique, commercial, agricole et industriel. » ⁹⁸² Il assiste au Conseil des ministres avec voix délibérative lorsque ces questions sont traitées par celui-ci. ⁹⁸³

Ce Conseil interdépartemental n'est toujours pas créé non seulement parce que la collectivité départementale n'est toujours pas opérationnelle mais encore parce que la loi organique portant création de ce Conseil n'est toujours pas adoptée. Les politiciens de Port-au-Prince voient sans doute dans ce Conseil un potentiel contre-pouvoir.

B.- Les mécanismes de coopération territoriale en France

283. La coopération territoriale en France comprend trois grands axes : la coopération intercommunale, la coopération interdépartementale dont l'Agence départementale en est l'aboutissement pour avoir intégré différents niveaux de collectivités territoriales et la coopération interrégionale. Cette dernière est sans objet pour la comparaison puisqu'il n'y a pas de région en Haïti.

1.- La Coopération intercommunale

Les établissements publics constituent le cœur de la coopération intercommunale. Il existe néanmoins d'autres formes de coopération intercommunale.

⁹⁷⁷ Décr. CGD, art. 76.

⁹⁷⁸ Décr. CGD, art. 81.

⁹⁷⁹ Il y a 10 Départements en Haïti.

⁹⁸⁰ Const. HT, art. 87.

⁹⁸¹ Const. HT, art. 87.1.

⁹⁸² Const. HT, art. 87.2.

⁹⁸³ Const. HT, art. 87.3.

a) Les établissements publics de coopération intercommunale

284. La forme la plus ancienne d'établissement public⁹⁸⁴ de coopération intercommunale (EPCI) en France est le syndicat de communes. Il est un EPCI associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal.⁹⁸⁵ Créé à l'initiative des communes, le syndicat de communes est un établissement public territorial qui a pour mission de gérer, pour le compte de celles-ci, un ou plusieurs services publics d'intérêt commun ; selon le cas, on est en présence d'un syndicat intercommunal à vocation unique ou à vocation multiple. Il s'agit d'une coopération de gestion.

Il existe aussi en France d'autres formes d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui se situent dans une logique de coopération de projet. Cette forme de coopération vise à élaborer un projet commun de développement économique et social. Ces EPCI sont à fiscalité propre. On peut citer d'abord la communauté de communes⁹⁸⁶ qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes en vue d'un projet commun de développement et d'aménagement.⁹⁸⁷ Quand une communauté de communes compte plus de 250 000 habitants on parle de communauté urbaine⁹⁸⁸ ; la communauté d'agglomération regroupe plusieurs communes formant ensemble plus de 50 000 habitants.⁹⁸⁹

La métropole,⁹⁹⁰ a une dimension de coopération régionale et même interrégionale ; elle regroupe plusieurs communes (un ensemble de plus de 400 000 habitants) d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un certain nombre de projets sur leur territoire.⁹⁹¹

b) Les autres formes de coopération intercommunale

285. Les communes peuvent collaborer aussi par le biais d'entente, de convention et de conférence intercommunales. En effet, deux ou plusieurs conseils municipaux, organes

⁹⁸⁴ Sur la définition de l'établissement public voir supra n° 207 § 6.

⁹⁸⁵ CGCT, art. L. 5212-1 et s.

⁹⁸⁶ CGCT, art. L. 5214-1 et s.

⁹⁸⁷ CGCT, art. L. 5214-1 et s.

⁹⁸⁸ CGCT, art. L. 5215-1 et s.

⁹⁸⁹ CGCT, art. L. 5216-1 et s.

⁹⁹⁰ Sur la définition de la métropole voir supra n° 228.

⁹⁹¹ CGCT, art. L. 5217-1 et s.

délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes « peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou institutions d'utilité commune. »⁹⁹²

Par ailleurs, lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, elles peuvent créer, pour leur gestion et pour la gestion des services publics qui s'y rattachent, une personne morale de droit public administrée par une commission syndicale composée des délégués des conseils municipaux de ces communes.⁹⁹³

Au-delà des cadres de coopération plus contraignants, « les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics. »⁹⁹⁴

2.- De la coopération interdépartementale à l'Agence départementale

286. Le législateur met à la disposition des départements des formes de coopération interdépartementales et même transdépartementales : les établissements publics de coopération interdépartementaux et les agences départementales. Ces dernières intègrent à la fois des communes et des départements.

Les établissements publics interdépartementaux peuvent être créés par deux ou plusieurs conseils départementaux de département. Ces institutions ou organismes sont investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Ils sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale.⁹⁹⁵

L'agence départementale est un établissement public créé entre le département, des communes et des établissements publics intercommunaux. Elle est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.⁹⁹⁶

⁹⁹² CGCT, art. L. 5221-1.

⁹⁹³ CGCT, art. L. 5222-1.

⁹⁹⁴ CGCT, art. L. 5223-1.

⁹⁹⁵ CGCT, art. L. 5421-1.

⁹⁹⁶ CGCT, art. L. 5511-1.

287. Le pouvoir central réfère ici au Législatif (I) et surtout à l'Exécutif (II). Ces deux pouvoirs entretiennent des rapports indirects pour le premier, et directs pour le second, avec les collectivités territoriales. L'autorité judiciaire joue le rôle d'arbitre et de garant de la décentralisation. Elle fera l'objet d'un traitement approfondi à la deuxième section de ce chapitre.

On analysera principalement le rapport entre le pouvoir central et les collectivités territoriales en Haïti. Les différences avec la France seront relevées au fur et à mesure de la démonstration.

I.- Le rapport du pouvoir législatif avec les collectivités territoriales

288. En France, la fonction de maire est incompatible, entre autres, avec la fonction de représentant au Parlement européen, de président d'un Conseil départemental ou d'un Conseil régional. De même, le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou sénateur est interdit.

En revanche, en Haïti, le rôle de parlementaire est incompatible avec celui de membre de l'organe délibérant ou de l'organe exécutif d'une collectivité territoriale. Plus généralement, la fonction de membre du Pouvoir législatif est incompatible avec toute autre fonction publique autre que celle d'enseignant.

Par conséquent, le parlementaire haïtien doit se consacrer exclusivement à ses deux missions constitutionnelles : légiférer et contrôler l'Exécutif. Or, dans la culture haïtienne, le rôle du parlementaire est souvent incompris. Une grande partie de la population s'attend à ce que leurs députés et leurs sénateurs jouent le rôle d'agent de développement.

Pour assurer leur réélection, des parlementaires mettent souvent de la pression sur l'Exécutif pour que des fonds leur soient alloués afin qu'ils puissent organiser des activités sociales dans leur circonscription.⁹⁹⁷ Vu la « toute-puissance » du Parlement haïtien, le Gouvernement cède souvent à ce qui s'apparente aux chantages des

⁹⁹⁷ Ces soi-disant activités sociales s'apparentent souvent au clientélisme politique, car les parlementaires ne sont pas tenus de donner un rapport sur la gestion de ces fonds ; en principe, ils ne sont pas comptables de deniers publics et échappent par conséquent à tout contrôle de la Cour des comptes.

parlementaires, pour ne pas risquer un vote de censure ;⁹⁹⁸ privant ainsi les collectivités de fonds qui auraient pu servir à leur développement. De fait, les parlementaires se substituent aux maires qui sont censés avoir la charge de la gestion des affaires locales.

Face à ce dysfonctionnement, des corrections sont nécessaires. Il faudrait une réforme constitutionnelle non seulement pour rééquilibrer les pouvoirs entre l'Exécutif et le Législatif, mais encore pour formaliser le rapport entre le Législatif et les collectivités territoriales. Une idée, serait de faire en sorte qu'une des branches du Parlement émane des collectivités territoriales contrairement au système actuel où les membres de la chambre des Députés et du Sénat sont élus au suffrage universel direct.⁹⁹⁹

Dans le modèle français, les députés sont élus au suffrage universel direct, mais les sénateurs sont élus par un collège électoral composé en majorité de délégués des Conseils municipaux, les Conseils départementaux et régionaux y sont aussi représentés ; ce qui fait du Sénat français le représentant des collectivités territoriales au sein du Pouvoir législatif.

En Haïti, il serait préférable que les députés soient élus par un collège électoral composé des membres des organes des communes et des sections communales de leurs circonscriptions respectives : Conseil municipal, Assemblée municipale, Conseil d'administration de la Section communale (CASEC), Assemblée de la Section communale. Pour les sénateurs, on peut garder le mode d'élection directe au niveau des départements actuellement en vigueur. Avec ce système, la chambre des députés deviendra une chambre des communes chargée de représenter les collectivités territoriales. En plus, on pourrait avoir des députés de meilleure qualité que ce que les élections directes n'ont pu offrir à Haïti jusqu'à date. Les départements, en revanche, élisent des membres de meilleure qualité au niveau du Sénat.

Dans cette nouvelle architecture, il faudrait repenser le rôle de la chambre des députés et du Sénat ainsi que leurs rapports avec l'Exécutif et avec les collectivités territoriales.

⁹⁹⁸ Voir supra n° 249.

⁹⁹⁹ Voir supra n° 249.

II.- Le contrôle du pouvoir Exécutif sur les actes des collectivités territoriales

289. Les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie administrative et financière. Autonomie ne signifie pas indépendance. L'État exerce un contrôle sur les collectivités décentralisées afin de faire respecter la légalité, de prévenir des abus et d'assurer une administration qui tienne compte de l'intérêt général.

Pour qualifier le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales, une partie de la doctrine utilise le terme de tutelle. La tutelle caractérise : « Tous les contrôles exercés par une personne morale sur une autre personne morale. Elle s'oppose ainsi au pouvoir hiérarchique qui se déploie à l'intérieur d'une personne morale et désigne le contrôle d'une autorité d'une personne sur une autre autorité de cette même personne. »¹⁰⁰⁰ Le pouvoir hiérarchique comprend les pouvoirs de direction, de réformation et d'annulation. L'autorité de tutelle en revanche dispose « des moyens d'action différents, déclinés autour de pouvoir d'annulation, d'approbation, d'autorisation ou pouvoir de substitution d'action. »¹⁰⁰¹

En Haïti, on parle encore de tutelle administrative de l'État sur les collectivités territoriales (A). En France, depuis les réformes de 1982, ce n'est plus le préfet, mais le juge qui annule les actes, et uniquement pour des motifs de légalité et non d'opportunité.

C'est pourquoi, une bonne partie de la doctrine préfère parler de contrôle de légalité ou pour être plus précis de contrôle administratif de légalité (B). Car, l'expression « contrôle de légalité » risque de créer des confusions avec le contrôle juridictionnel de légalité qui est l'essence même de l'office du juge administratif.

A.- La tutelle administrative de l'État haïtien sur les collectivités territoriales

290. La décentralisation est souvent accompagnée de la déconcentration. Parallèlement aux collectivités territoriales, l'État s'organise au niveau des circonscriptions administratives. C'est à travers elles que le pouvoir central exerce un contrôle direct sur l'ensemble du territoire : « C'est toujours le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche ». ¹⁰⁰²

¹⁰⁰⁰ Martin J., « Contrôle de légalité » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, janvier 2017, p. 313.

¹⁰⁰¹ Courtecuisse C., « Tutelle » dans *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, janvier 2017, p. 1036.

¹⁰⁰² Voir supra n° 20.

Ainsi, le droit positif haïtien connaît deux circonscriptions administratives : l'arrondissement qui peut regrouper plusieurs communes,¹⁰⁰³ et le département qui est à la fois une collectivité territoriale et une circonscription administrative.

Le territoire d'Haïti est donc divisé en 10 départements, 42 arrondissements, 145 communes et 571 sections communales.¹⁰⁰⁴ Le nombre d'arrondissements par département varie entre 3 à 7. Le Nord est le seul département ayant 7 arrondissements. La répartition des arrondissements est tellement équilibrée au point que certaines voix discordantes pensent qu'Haïti devrait avoir 42 communes correspondant aux arrondissements actuels. Une telle proposition est utopique tant l'enjeu politique est grand.

Dans chaque chef-lieu de département, le pouvoir exécutif est représenté par un délégué ; et dans chaque chef-lieu d'arrondissement par un vice-délégué placé sous l'autorité du délégué.¹⁰⁰⁵ Les délégués et vice-délégués ont pour mission d'assurer la coordination et le contrôle des services publics.¹⁰⁰⁶ Le délégué est le supérieur hiérarchique immédiat de toutes les autorités civiles et militaires du département, avec droit de préséance.¹⁰⁰⁷

Le contrôle de tutelle sur les collectivités territoriales est assuré au premier chef par le ministère de l'Intérieur.¹⁰⁰⁸ Le ministère des finances exerce un contrôle administratif de la légalité des dépenses et transactions financières des collectivités territoriales¹⁰⁰⁹ ; C'est plus une mission de conseil car les propositions du caissier payeur, représentant du ministère des finances au niveau des collectivités territoriales, ne sont pas contraignantes. Toutefois, en cas de contrôle juridictionnel par devant la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, le refus des collectivités territoriales de tenir compte de ces recommandations peut constituer une circonstance aggravante.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰³ Const. HT, art. 75.

¹⁰⁰⁴ Décret du 7 août 2015, le Moniteur n° 147, art. 1^{er}.

¹⁰⁰⁵ Const. HT, art. 85. Le Délégué est l'équivalent du préfet en France. Avant 1986, on l'appelait d'ailleurs préfet. Comme ce personnage incarnait la répression sous la dictature des Duvalier, la constitution du 29 mars 1987 a remplacé la dénomination de « préfet » par celle de « délégué ».

¹⁰⁰⁶ Const. HT, art. 86. Voir aussi Décr. CGD, art. 63.

¹⁰⁰⁷ Décret du 17 mai 1990, art. 3.

¹⁰⁰⁸ Décret du 17 mai 1990, art. 2 a).

¹⁰⁰⁹ Décret portant réorganisation du ministère de l'Économie et des finances, *Le Moniteur*, Lundi 16 mars 1987, n° 22, art. 3 § 10.

¹⁰¹⁰ Décr. CGD, art. 73. Voir aussi Décr. OFC, art. 142 al. 8; décr. OSC, art. 113.

Le délégué exerce la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales dans le respect de la constitution et de la législation sur les collectivités territoriales et organismes autonomes.¹⁰¹¹ En ce qui concerne le mécanisme du contrôle de tutelle, il y a un vide juridique en Haïti. Ce vide constitue un obstacle au bon fonctionnement de la décentralisation. On verra dans les lignes suivantes, à titre de comparaison, comment le contrôle des collectivités territoriales est organisé en France.

Par ailleurs, l'Exécutif choisit souvent les délégués exclusivement sur la base de leur militance sans tenir compte de leur compétence. Il n'est pas certain que les délégués et vice-délégués comprennent toujours bien leur mission, ni solidement préparés pour l'accomplir. Ce n'est pas demain que cela changera au regard de notre culture politique qui accorde beaucoup de places au copinage.

Pour pallier ce problème, il faudrait renforcer les Délégations¹⁰¹² en modifiant le cadre légal actuellement en vigueur. Le législateur veillera à confier la responsabilité de diriger l'administration de la Délégation par un secrétaire général, haut fonctionnaire détenant au moins un bac +4 ; il faudrait créer une école pour recruter et former ces fonctionnaires. Ce cadre travaillera sous le contrôle hiérarchique du délégué, autorité politique.

Plus généralement, encadrer le système politique par une technostucture peut contribuer à renforcer autant l'administration centrale que l'administration décentralisée.

B.- Du contrôle financier au contrôle administratif sur les collectivités territoriales françaises

291. L'exercice du contrôle sur les communes et les départements est confié au préfet de département. En ce qui concerne les régions, ce rôle revient au préfet de région, car : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »¹⁰¹³

Le contrôle du préfet sur les actes des collectivités territoriales comprend deux grands axes : le contrôle financier et le contrôle administratif. Le contrôle administratif de la légalité des actes des collectivités territoriales consiste à mettre en œuvre le pouvoir

¹⁰¹¹ Décret du 17 mai 1990, art. 6 et 13.

¹⁰¹² La Délégation est l'équivalent de la préfecture en France.

¹⁰¹³ Const. FR, art. 72 § 5.

d'annulation, le pouvoir d'approbation, le pouvoir de substitution et le pouvoir d'autorisation.

On présentera en quoi consiste ces différents mécanismes de contrôle sans entrer dans les méandres de la procédure car le contentieux administratif ne constitue pas l'objet de cette recherche ; de plus, ce ne serait pas très pertinent pour la comparaison. Il s'agit en effet de présenter les différents pouvoirs du préfet français dans le cadre de sa mission de contrôle des collectivités territoriales en comparaison avec le délégué, son homologue haïtien.

1.- Le contrôle financier

En ce qui a trait au contrôle financier sur les actes des collectivités territoriales, il convient de distinguer le contrôle administratif financier, du contrôle juridictionnel financier.

a) Le contrôle administratif financier

292. La mission du contrôle administratif sur les finances des collectivités territoriales est partagée en France entre le préfet et la chambre régionale des comptes. Cette chambre est à la fois une juridiction financière et une autorité administrative. Lorsque la chambre régionale des comptes juge les comptes des comptables publics locaux, elle intervient comme juridiction financière.

Cependant, lorsqu'elle participe avec le préfet au contrôle des finances locales, ses actes sont de nature administrative et peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif de droit commun, si ces actes font grief.

C'est pourquoi, par exemple, le Conseil d'État considère que : « la décision par laquelle une chambre régionale des comptes rejette une demande tendant à ce qu'elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget d'une commune, et à ce qu'elle adresse une mise en demeure à la commune concernée ne constitue ni un jugement sur les comptes, dont la Cour des comptes serait compétente pour connaître en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 et de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1982, ni une décision juridictionnelle, à l'encontre de laquelle un recours en cassation pourrait être formé devant le Conseil d'État (...) ; elle constitue une décision administrative dont

le tribunal administratif, juge de droit commun du contentieux administratif est compétent pour connaître en premier ressort ». ¹⁰¹⁴

En Haïti, le contrôle sur les finances des collectivités territoriales est partagé entre le ministère des finances et la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA). ¹⁰¹⁵ Dans le contexte haïtien, confier cette mission au ministère des finances fait sens, car le représentant de l'exécutif au niveau local n'a pas les ressources disponibles pour un tel travail. Toutefois, on peut se demander si la CSCCA peut consacrer du temps à cette mission de contrôle vu l'ampleur de sa tâche. ¹⁰¹⁶ Une réorganisation de cette institution est sans aucun doute nécessaire pour un meilleur contrôle des finances publiques en général. En effet, ce n'est pas réaliste de confier à une même institution la charge de contrôler les comptes et de statuer sur les contentieux administratifs, sans même lui donner les moyens nécessaires.

b) Le contrôle juridictionnel des Chambres Régionales des Comptes sur les finances des collectivités territoriales

293. Au regard du code des juridictions financières, les Chambres Régionales des Comptes exercent, à titre principal, une triple compétence sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics : juger les comptes de leurs comptables publics, contrôler leur gestion et leurs comptes, contrôler leurs actes budgétaires. Le préfet peut aussi saisir la Chambre Régionale des Comptes pour faire examiner un acte d'une entreprise publique locale ou une convention de délégation conclue entre une collectivité actionnaire et une entreprise publique locale. ¹⁰¹⁷

Au titre de leur mission de contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales, les Chambres Régionales des Comptes (CRC) contribuent plus particulièrement à la transparence de la gestion publique locale au même titre que la haute autorité pour la transparence de la vie publique ou l'agence française anticorruption. ¹⁰¹⁸ C'est pourquoi : « Loin de se limiter aux questions de recrutement et de gestion des

¹⁰¹⁴ CE n° 56053, 23 mars 1984, *Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron*.

¹⁰¹⁵ Voir supra n° 290 § 5.

¹⁰¹⁶ Voir infra n° 317.

¹⁰¹⁷ Le Chatelier G., *Contrôle exercé par les chambres régionales des comptes sur les satellites des collectivités locales : le cas des entreprises publiques locales*, AJ Collectivités Territoriales 2023, p. 402.

¹⁰¹⁸ Dyens S., Villeneuve P., *Contrôle de la prévention des conflits d'intérêts par les chambres régionales des comptes : un marchepied pour la compliance ?* AJ Collectivités Territoriales 2023, p. 407.

contractuels, le contrôle des CRC s'oriente de plus en plus vers la prévention des conflits d'intérêts. »¹⁰¹⁹

Par ailleurs, « les observations des CRC, relativement à la prévention des conflits d'intérêts, ne se limitent pas au constat d'un manque ou d'une insuffisance de prévention ; elles indiquent les mesures de remédiation à adopter (...) ; à travers leurs recommandations, les CRC contribuent fortement à la prise de conscience de la nécessité de développer une politique de *compliance* ». ¹⁰²⁰

2.- Du contrôle administratif, comme pouvoir d'annulation, au déféré préfectoral

294. Le contrôle exercé par le préfet est un contrôle de légalité. C'est pourquoi, il ne peut pas lui-même prononcer l'annulation d'un acte, il doit le déférer au tribunal administratif qui seul a compétence pour l'annuler. Cette prérogative du préfet trouve son fondement dans l'article 72 § 5 de la constitution française.

Sur cette base, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition légale qui déclarait un certain nombre d'actes pris par les collectivités territoriales exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'État. Le Conseil rappelle que : « Si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État (...) ; ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement (...) ; l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, [de la Constitution] permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ». ¹⁰²¹

Le déféré est généralement considéré comme un recours pour excès de pouvoir. Toutefois, lorsqu'il est dirigé contre un contrat, il a un caractère de recours de pleine juridiction comme l'a soutenu le Conseil d'État : « Le préfet peut, sur le fondement des dispositions des articles L. 2131-2 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, rendues applicables aux établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-3 de ce code, saisir le juge administratif d'un déféré

¹⁰¹⁹ *Idem*, p. 408.

¹⁰²⁰ ¹⁰²⁰ Dyens S., Villeneuve P., *Contrôle de la prévention des conflits d'intérêts par les chambres régionales des comptes : un marchepied pour la compliance ?* AJ Collectivités Territoriales 2023, p. 411.

¹⁰²¹ Cons. const., Déc. n° 82-137 DC du 25 février 1982 § 4, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

tendant à l'annulation d'un marché public ; qu'en égard à son objet, un tel recours formé à l'encontre d'un contrat relève du contentieux de pleine juridiction ».¹⁰²²

3.- Le contrôle administratif comme pouvoir d'approbation

295. Les actes soumis à l'obligation de transmission sont exécutoires de plein droit à condition d'avoir fait l'objet d'une publication ou d'un affichage, d'avoir été notifiés aux intéressés s'il s'agit d'actes individuels, et d'avoir été transmis au préfet. Une procédure d'approbation tacite est applicable à certaines décisions d'urbanisme en raison de leurs incidences, parfois irréversibles, sur l'affectation des sols. En effet : « La loi dissocie, pendant un délai variable, la date de la transmission et celle à laquelle l'acte devient exécutoire, afin que le préfet puisse intervenir. L'étendue des prérogatives de ce dernier dépend de l'objet des décisions concernées. »¹⁰²³

Quant aux actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission, ils entrent en vigueur sitôt accomplies les formalités de publicité qui leur sont applicables.¹⁰²⁴ Même ces actes peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral car : « En prévoyant à l'article 3 de la loi (...) du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982 que le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article 2-II de ladite loi qu'il estime contraires à la légalité, le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la constitution de "la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois", de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales ».¹⁰²⁵

Les actes pris au nom de l'État¹⁰²⁶ par les collectivités territoriales et les actes de droit privé échappent au contrôle administratif de légalité. C'est ainsi que le Conseil d'État avait reconnu la compétence du tribunal administratif en matière de déféré préfectoral, en se basant sur le caractère administratif d'un contrat. Concrètement, le Conseil fait valoir que : « Le contrat qui la liait [madame Z] à la commune avait (...) le caractère d'un contrat administratif et qu'ainsi le tribunal administratif était compétent pour connaître du déféré

¹⁰²² CE n° 348647 § 6, 23 décembre 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*.

¹⁰²³ J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2016, p. 754.

¹⁰²⁴ CGCT, L. 2131-3 al. 1^{er}, L. 3131-4 al. 1^{er} et L. 4141-4 al. 1^{er}.

¹⁰²⁵ CE n° 167483, sect., 28 février 1997, *Commune du Port*.

¹⁰²⁶ CGCT, art. L. 2131-4, 3131-5 et 4141-5.

du préfet ». ¹⁰²⁷ Par conséquent, le Conseil soutient tacitement que les contrats de droit privé ne relèvent pas du déferé.

4.- Le contrôle administratif comme pouvoir d'autorisation

296. Le pouvoir d'autorisation du préfet n'a qu'une portée résiduelle compte tenu du fait que ce pouvoir s'accorde difficilement avec la libre administration des collectivités territoriales. L'État exerce ce pouvoir dans des cas très rares. Par exemple, un décret est nécessaire lorsqu'un département ou une commune veut participer au capital d'une société commerciale, à moins qu'il s'agisse d'une société d'économie mixte locale. ¹⁰²⁸

De même, le préfet doit donner son accord sur les projets de convention d'exploitation que les collectivités territoriales titulaires d'une concession de plage veulent passer avec un sous-traitant car cela concerne l'utilisation du domaine public maritime de l'État. ¹⁰²⁹

5.- le contrôle administratif comme pouvoir de substitution

297. Lorsqu'un motif supérieur d'intérêt général est en cause, le préfet peut se substituer à une collectivité territoriale. Ces motifs supérieurs ont trait principalement à la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. ¹⁰³⁰ À cela s'ajoute la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des services publics et de veiller à l'application des lois.

Le Conseil constitutionnel défend le pouvoir de substitution en ces termes : « Considérant que, selon le dernier alinéa de l'article 72 précité de la Constitution, le délégué du Gouvernement, outre la charge des intérêts nationaux, a celle du contrôle administratif et du respect des lois ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir, sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ». ¹⁰³¹

¹⁰²⁷ CE n° 54847, sect., 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante*.

¹⁰²⁸ CGCT, art. L. 2253-1; art. L. 3231-6.

¹⁰²⁹ J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., Paris, 2016, p. 755.

¹⁰³⁰ CGCT, art. L. 2215-1 1°.

¹⁰³¹ Cons. const., Déc. n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 § 13, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*.

Conclusion de la section 1

298. Les collectivités territoriales jouissent de l'autonomie administrative et financière. Cependant, elles font partie de l'État. C'est pourquoi, une administration territoriale bien organisée et un contrôle de légalité efficace des collectivités par l'État sont les deux notes indispensables dans la symphonie de la gouvernance locale, sans lesquelles elle se transformerait en cacophonie discordante.

La fonction publique locale et les finances publiques locales constituent le socle sur lequel est fondé l'administration territoriale.

Pour renforcer l'administration territoriale haïtienne, il est nécessaire de réorganiser les institutions d'appui aux collectivités territoriales. On pourrait fusionner le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, l'institut national de l'administration territoriale, et les centres de gestion en une seule grande institution qui exercerait les prérogatives de ces trois institutions. Ce qui permettrait d'économiser des ressources et d'être plus efficace. Cette institution aurait dans chaque département un agent de liaison pour faire le lien avec les communes. Parallèlement, on pourrait placer les commissions administratives paritaires au niveau des arrondissements. Ces commissions prendraient aussi en charge, en plus de leur mission actuelle, les questions techniques, d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

La situation catastrophique des finances publiques locales haïtiennes appelle à une réforme fiscale en profondeur. Il faudrait créer une commission d'experts en fiscalité pour faire des propositions afin d'augmenter les recettes fiscales des collectivités territoriales. Aux vues des données disponibles, on peut déjà suggérer de répartir la fiscalité locale entre deux niveaux de collectivité territoriale : la commune et le département. Les sections communales, au regard de la constitution, n'ont pas d'autonomie ; par conséquent, il faudrait un budget unique pour la commune et la section communale, géré par la commune, en y prévoyant des enveloppes pour chaque section communale. Cette mesure éviterait des gaspillages de ressources.

En ce qui concerne le rapport entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, il est souvent mis en œuvre au détriment de ces dernières. Il faudrait qu'une des branches du Parlement représente les collectivités afin de faire entendre leurs revendications. En Haïti, la chambre des députés est tout indiquée pour jouer ce rôle. Voilà pourquoi, on

propose que les députés soient élus par un collège électoral formé des élus locaux de leur circonscription respective.

Pour renforcer la capacité de l'État à jouer son rôle de contrôle administratif de légalité sur les actes des collectivités locales, il est nécessaire de réformer la Cour Supérieure des Comptes et du contentieux administratif et de réorganiser les administrations des Délégations (préfectures) pour qu'elles soient plus aptes à soutenir le délégué (préfet) dans l'exercice de ses prérogatives.

SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'ORGANISATION JURIDICTIONNELLE

299. Il ne suffit pas de proclamer des grands principes comme la libre administration des collectivités territoriales ou encore leur autonomie administrative ; encore faut-il qu'il y ait un juge capable de trancher quand cette liberté des collectivités est menacée. Voilà pourquoi, il est nécessaire de replacer les collectivités territoriales dans le cadre de l'organisation juridictionnelle.

La notion de juridiction n'est pas aisée à définir. Selon qu'on choisisse un critère formel, un critère matériel ou un faisceau d'indices, la définition de cette notion varie.

Sur le plan formel, on qualifie de juridiction, un organe qui ressemble à un tribunal. *A priori*, il suffit que la constitution ou la loi considère un organe comme un tribunal pour qu'il soit reconnu comme tel « pour peu que ladite instance s'intègre dans une structure hiérarchisée avec à sa tête une Cour suprême... et bénéficie d'une certaine indépendance et impartialité. »¹⁰³² *A contrario*, les organes qui, en l'absence d'une telle dénomination dans la loi ou dans la constitution, sont tenus d'appliquer une procédure garantissant aux parties les principes du contradictoire et des droits de la défense, pour ne citer que ceux-là, peuvent être qualifiés de juridiction.

Le critère matériel consiste à examiner la mission de l'organe considéré : s'il a vocation à trancher les litiges et à dire le droit, alors c'est une juridiction. En effet : « La fonction du juge est de trancher les litiges pour éviter que ceux-ci ne le soient par la force ou la violence. »¹⁰³³

¹⁰³² Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 16.

¹⁰³³ *Idem*.

La méthode dite du faisceau d'indices utilisée parfois pour identifier si un organe remplit les critères d'une juridiction est assez floue car elle ne permet pas d'avoir des certitudes sur ce qu'est une juridiction, même si elle est intellectuellement stimulante. On retiendra de préférence, simultanément, le critère formel et le critère matériel avant de qualifier de juridiction une instance considérée. Par conséquent, on entend par juridiction, tout organe dont la mission est de trancher des litiges, qui s'intègre dans une structure hiérarchisée et qui bénéficie d'une certaine indépendance.

L'organisation juridictionnelle, dans un État de droit, répond à un ensemble de principes fondamentaux. Le premier est l'obligation de juger et de bien juger. Donc, le déni de justice est interdit. Le deuxième principe est celui de l'indépendance des juridictions par rapport au pouvoir exécutif et par rapport au pouvoir législatif. Ainsi, les juges administratifs peuvent contrôler la légalité des décisions de l'administration mais ils ne sauraient se substituer à celle-ci ; de même, il appartient au législateur d'édicter les lois mais c'est aux juridictions de les appliquer à des litiges particuliers.

D'autres principes présidant l'organisation juridictionnelle s'ajoutent aux principes fondamentaux. Contrairement à ces derniers, on peut parfois y déroger. Il s'agit : de la collégialité, du double degré de juridiction et de la publicité des audiences.

Replacer les collectivités territoriales face à l'organisation juridictionnelle vise à déterminer les mécanismes de protection juridictionnelle de l'autonomie administrative des collectivités territoriales haïtiennes, de même qu'on avait identifié les mécanismes de protection juridictionnelle de la libre administration accessibles aux collectivités territoriales françaises.¹⁰³⁴

Pour y parvenir, on fera une étude comparée de l'organisation juridictionnelle en France et en Haïti (paragraphe 1) avant d'aborder le contentieux des collectivités territoriales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : De la France à Haïti, une étude comparée de l'organisation juridictionnelle

300. Au regard des critères formel et matériel, on peut distinguer deux ordres juridictionnels en France : l'ordre juridictionnel judiciaire (I) et l'ordre juridictionnel administratif (II). En Haïti, l'existence d'un ordre juridictionnel administratif à proprement parler est très

¹⁰³⁴ Voir supra n° 130 à 136.

discutable. La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) ressemble plus à une Cour spécialisée de l'ordre juridictionnel judiciaire qu'à une juridiction administrative.

L'organisation juridictionnelle d'Haïti s'est inspirée largement de celle de la France. Cependant, alors qu'un ordre juridictionnel administratif s'est développé en France après une lente maturation, tel n'est pas encore le cas en Haïti.

Hérité du Conseil du Roi, le Conseil d'État français a été créé par la constitution de 1799 qui dispose que : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »¹⁰³⁵ Après la Révolution française, le Conseil d'État incarna à lui seul la seule juridiction administrative jusqu'en 1954¹⁰³⁶ ; il aura fallu plus d'un siècle d'évolution pour que, institutionnellement, la structure de la juridiction administrative puisse être comparable à celle de la juridiction judiciaire.¹⁰³⁷

La situation actuelle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) en Haïti est comparable à celle du Conseil d'État français avant 1954. Cependant, contrairement à la haute juridiction administrative française, la CSCCA n'est pas au sommet de la juridiction administrative haïtienne car ses décisions sont susceptibles de pourvoi par devant la Cour de cassation. Le parcours de la CSCCA pourrait évoluer dans un sens identique à celui du Conseil d'État.

La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) haïtienne a pour origine la Chambre des Comptes créée par la loi du 26 juin 1823. Elle avait pour mission de vérifier tous les comptes administratifs signalés par le Président de la République d'Haïti ou par le Secrétaire d'État chargé des finances. Elle était composée de sept membres nommés par le Président de la République.

La loi du 16 septembre 1870 a introduit deux changements majeurs concernant la Chambre des Comptes : elle élargit sa mission à l'examen et à la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables publics ; elle prévoit l'élection de ses membres par le Parlement.

¹⁰³⁵ Constitution du 13 décembre 1799, art. 52.

¹⁰³⁶ Les tribunaux administratifs ont été créés par le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 qui entre en vigueur en 1954.

¹⁰³⁷ Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 60.

Au moment de l'occupation américaine d'Haïti de 1915 à 1934, la Chambre des Comptes fut supprimée. En accord avec le traité haïtiano-américain du 16 septembre 1915 imposé par l'occupant, deux fonctionnaires américains étaient nommés par le Gouvernement d'Haïti sur proposition de celui des États-Unis : l'un était affecté à la supervision de la Douane, l'autre aux Finances.¹⁰³⁸

La constitution haïtienne de novembre 1946 rétablit la Chambre des Comptes. Le décret-loi du 23 septembre 1957 créa la Cour Supérieure des Comptes. Le contrôle des dépenses de l'État fut renforcé et la mission de contentieux administratif introduite. Par le décret du 4 novembre 1983, cette cour deviendra : Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. Ses membres étaient nommés par le chef de l'État pour un mandat de dix ans.¹⁰³⁹

La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, depuis la promulgation de la constitution du 29 mars 1987, devient « une juridiction financière, administrative, indépendante et autonome. Elle est chargée du contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État, de la vérification de la comptabilité publique des entreprises de l'État ainsi que celles des collectivités territoriales. »¹⁰⁴⁰ Elle connaît des litiges « mettant en cause l'État et les collectivités territoriales, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés. »¹⁰⁴¹

C'est le Sénat haïtien qui élit 10 membres de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif pour un mandat de dix ans. Durant leur mandat, les membres de la Cour sont inamovibles. Ils élisent parmi eux un Président et un Vice-Président.¹⁰⁴²

Dans les lignes suivantes, on présentera principalement l'organisation juridictionnelle française. Au fil de l'exposé, on relèvera des ressemblances et des différences avec celle d'Haïti. Pour la clarté de la comparaison, on se limitera à présenter la compétence *rationae materiae*¹⁰⁴³ et la compétence *rationae loci*¹⁰⁴⁴ de chaque tribunal.

¹⁰³⁸ Voir historique de la CSCCA : <https://cscca.gouv.ht/historique.php> consulté le 29 octobre 2023.

¹⁰³⁹ *Idem*.

¹⁰⁴⁰ Const. HT, art. 200.

¹⁰⁴¹ Const. HT, art. 200-1.

¹⁰⁴² Const. HT, art. 200 et 201.

¹⁰⁴³ La compétence *rationae materiae* est également appelée compétence d'attribution. Elle permet de déterminer pour quelle sorte de litige et jusqu'à quel montant le tribunal est apte à intervenir.

¹⁰⁴⁴ La compétence *rationae loci* signifie compétence en raison du lieu. Une affaire peut relever des attributions d'un tribunal mais il peut être incompétent en raison du lieu si le litige et/ou les parties ne relèvent pas de sa juridiction.

Pour régler les conflits de juridiction entre l'ordre juridictionnel administratif et l'ordre juridictionnel judiciaire, il existe en France un tribunal des conflits. Le Conseil constitutionnel est placé au-dessus des juridictions comme garant du respect de la constitution et de l'État de droit. Le tribunal des conflits ne fera pas l'objet de cette présentation car il fonctionne plus comme un tribunal *ad hoc* que comme une juridiction à proprement parler. Le Conseil constitutionnel sera présenté dans le cadre du contentieux des collectivités territoriales (paragraphe 2).

I.- L'ordre juridictionnel judiciaire

301. En principe, l'ordre juridictionnel judiciaire fait application du droit privé entre personnes privées entre elles ou entre personnes privées et l'État, garant de l'ordre public. On y trouve les juridictions du premier degré (A) et les juridictions supérieures (B) car : « Le principe du double degré de juridiction implique que le justiciable a droit à ce que sa cause soit entendue une nouvelle fois par une juridiction hiérarchiquement supérieure, s'il n'est pas satisfait du jugement de première instance. »¹⁰⁴⁵

A.- Les juridictions du premier degré de l'ordre judiciaire

302. Les juridictions du premier degré sont subdivisées en juridiction civile et en juridiction pénale. Le contentieux civil s'occupe des affaires civiles, ces affaires visent généralement la réparation civile (par exemple réclamation de dommages et intérêts) ; le contentieux pénal, en revanche, vise à juger les auteurs présumés d'infraction à la loi pénale et de prononcer à leur égard des sanctions telles que l'amende ou la prison notamment. Le contentieux civil comme le contentieux pénal relèvent en principe de tribunaux de droit commun. Toutefois, certains contentieux spéciaux relèvent par exception de tribunaux spécialisés.

En réalité, en dehors du cas des tribunaux civils spécialisés, les tribunaux civils et les tribunaux répressifs ne sont pas nettement séparés d'un point de vue institutionnel. Ils tranchent à la fois les litiges civils et les litiges répressifs. C'est le même tribunal judiciaire qui agit tantôt en ses attributions civiles, tantôt en ses attributions pénales.

¹⁰⁴⁵ Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 20. Voir aussi art. 6 CEDH.

1.- La juridiction civile

303. La juridiction civile comprend les tribunaux de droit commun et les tribunaux spécialisés.

En l'absence de dispositions particulières attribuant le jugement de certains litiges à d'autres tribunaux, ce sont les tribunaux civils de droit commun ou tribunaux judiciaires qui deviennent compétents. Il existe au moins un tribunal judiciaire par département. Les tribunaux judiciaires sont nés de la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance. Des raisons liées à une bonne administration de la justice ont rendu nécessaire la création de chambres de proximité au sein des tribunaux judiciaires.

En Haïti, en revanche, il n'y a pas à proprement parler de tribunaux judiciaires ; on y trouve des tribunaux de paix et des tribunaux de première instance. Ces tribunaux ressemblent beaucoup aux anciens tribunaux d'instance et de grande instance qui fonctionnaient en France avant la création des tribunaux judiciaires.¹⁰⁴⁶

Deux catégories de tribunaux civils spécialisés fonctionnent en France : les conseils des prud'hommes et les tribunaux de commerce.

La principale mission des conseils des prud'hommes consiste à trancher les litiges individuels nés d'un contrat de travail. Il existe au moins un conseil des prud'hommes par ressort de tribunal judiciaire.

L'équivalent haïtien du conseil des prud'hommes est le tribunal du travail.¹⁰⁴⁷ Cependant, Haïti ne connaît que des juges professionnels au niveau du tribunal du travail, contrairement aux conseils des prud'hommes français composés pour moitié des conseillers employeurs et pour moitié des conseillers salariés.

Par ailleurs, il existe seulement le tribunal spécial de travail de Port-au-Prince, créé sans aucun doute pour désengorger les tribunaux civils. D'ailleurs, les tribunaux de paix et les autres tribunaux civils continuent à connaître les affaires de travail malgré la création en 1979 du tribunal du travail.¹⁰⁴⁸

Les tribunaux de commerce en France sont composés de juges commerçants élus par leurs pairs. En Haïti, seuls des magistrats professionnels siègent aux tribunaux de commerce.

¹⁰⁴⁶ Ministère de la Justice, *Regards sur l'organisation judiciaire en Haïti*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1997, p. 34-36.

¹⁰⁴⁷ *Idem*, p. 76-77.

¹⁰⁴⁸ *Ibid*, p. 77.

Ces tribunaux « sont compétents pour régler tous les contentieux commerciaux. Il s'agit d'abord des litiges entre commerçants, mais également entre non-commerçants (particuliers) dès lors qu'est en cause un acte de commerce. »¹⁰⁴⁹

2.- La juridiction pénale

304. Comme pour la juridiction civile,¹⁰⁵⁰ la juridiction pénale comprend les tribunaux de droit commun et les tribunaux spécialisés.

Les tribunaux de droit commun regroupent les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels, les cours criminelles départementales et les cours d'assises. Concrètement, ce sont les tribunaux de proximité et les tribunaux judiciaires ou civiles qui prennent respectivement les noms de tribunaux de police et de tribunaux correctionnels selon qu'ils jugent les contraventions ou les délits. Les cours criminelles départementales sont compétentes pour les crimes les moins graves, l'indispensable collégialité y est assurée. Les cours d'assises jugent les crimes les plus graves ; son originalité tient à sa composition : la cour est assistée d'un jury populaire qui statue par une délibération commune sur la culpabilité et la peine.

L'organisation de la juridiction pénale haïtienne est très similaire à celle de la France. On y trouve : les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels, les tribunaux criminels sans assistance de jury et les tribunaux criminels avec assistance de jury ou cours d'assises.

En Haïti comme en France, il existe des tribunaux spécialisés pour juger des catégories particulières de justiciables : les mineurs, certaines personnalités politiques.

B.- Les juridictions supérieures de l'ordre judiciaire

Pour respecter le principe de double degré de juridiction, des cours d'appel sont instituées pour permettre aux justiciables d'interjeter appel s'ils ne sont pas satisfaits du jugement en première instance. Au sommet de la hiérarchie judiciaire, trône la Cour de cassation.

¹⁰⁴⁹ Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 32.

¹⁰⁵⁰ Voir supra n° 303.

1.- Les cours d'appel

305. Les cours d'appel de l'ordre juridictionnel judiciaire statuent sur des litiges qui ont déjà fait l'objet d'un jugement en première instance, soit par un tribunal de droit commun, soit par un tribunal spécialisé, dont on ne retrouve pas l'équivalent en appel.

En appel, le principe¹⁰⁵¹ est le suivant : « Le litige est jugé une seconde fois entièrement, tant pour examiner la réalité des faits, apprécier et qualifier ceux-ci, que pour appliquer la règle de droit. On dit que l'appel est dévolutif. L'appel est également suspensif »¹⁰⁵² car dès lors qu'il y a appel, en principe le jugement du 1^{er} degré n'a pas à être exécuté ; toutefois, en matière civile l'exécution provisoire des jugements de première instance tant à être généralisée.

La France compte 36 cours d'appel : 30 cours d'appel en métropole et 6 cours d'appel d'outre-mer.¹⁰⁵³ Haïti en compte cinq.¹⁰⁵⁴ Dans les deux cas, chaque cours d'appel a généralement un ressort infrarégional compris entre deux départements au moins.

2.- La Cour de cassation

306. La Cour de cassation a son siège au palais de justice de Paris. Organe régulateur du droit, en principe elle ne rend pas de décisions juridictionnelles au fond. La Cour de cassation est aussi un organe consultatif et elle a d'autres missions. Ici, on s'intéressera seulement à son rôle comme organe de cassation.¹⁰⁵⁵

La Cour de cassation n'est donc pas un troisième degré de juridiction, elle se contente de juger en droit les jugements ou arrêts qui lui sont déférés. Concrètement, elle vérifie : « Que c'est la bonne règle de droit qui a été appliquée et que celle-ci a été bien interprétée, ce qui impose de revenir sur la qualification juridique des faits. Ceci montre que faits et droit sont souvent intimement liés et qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer ce qui relève du fait et ce qui relève du droit. »¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵¹ En Haïti, l'appel obéit pour l'essentiel au même principe qu'en France.

¹⁰⁵² Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 47.

¹⁰⁵³ *Idem*.

¹⁰⁵⁴ Ministère de la Justice, *Regards sur l'organisation judiciaire en Haïti*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 1997, p. 58.

¹⁰⁵⁵ En Haïti, la Cour de cassation remplit la même fonction et son siège se trouve au palais de justice de Port-au-Prince.

¹⁰⁵⁶ Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 52.

Saisie par une partie au procès, d'un pourvoi en cassation, la Cour peut soit le rejeter, auquel cas le jugement ou l'arrêt devient définitif ; soit casser le jugement ou l'arrêt et renvoyer l'affaire devant un autre tribunal ou une autre cour pour qu'elle soit entièrement rejugée ; soit finalement casser l'arrêt sans envoi s'il n'est pas nécessaire d'apprécier à nouveau les faits.¹⁰⁵⁷

II.- L'ordre juridictionnel administratif

307. En règle générale, l'ordre juridictionnel administratif fait application du droit public entre personnes publiques entre elles ou entre personnes privées et personnes publiques.

En France, depuis la création des tribunaux administratifs, la juridiction administrative n'est plus réductible au Conseil d'État.¹⁰⁵⁸ Après une lente maturation, la structure de la juridiction administrative est devenue comparable à celle de la juridiction judiciaire. En effet, les deux ordres juridictionnels sont similaires autant par les principes qui les animent que par leur structure organisationnelle. On y retrouve le principe de double degré de juridiction ainsi que des juridictions du premier degré (A) et des juridictions supérieures (B).

En Haïti, il n'y a pas un ordre juridictionnel administratif séparé de l'ordre juridictionnel judiciaire. Cependant, la Cour Supérieur des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) constitue un embryon d'ordre juridictionnel administratif. Le décret-loi du 10 mars 2006 a mis en place une organisation territorialement déconcentrée de cette institution de telle sorte qu'elle tend à se rapprocher de l'ordre juridictionnel administratif français.

On présentera donc l'ordre juridictionnel administratif français. Au cours de l'exposé, on verra dans quelle mesure la Cour Supérieur des Comptes et du Contentieux Administratif s'y rapproche.

A.- Les juridictions du premier degré de l'ordre administratif

308. Les tribunaux administratifs, les chambres régionales et territoriales des comptes et la chambre du contentieux de la Cour des comptes constituent en France les principales

¹⁰⁵⁷ C'est le cas par exemple si la Cour de cassation constate la prescription en matière pénale.

¹⁰⁵⁸ Les tribunaux administratifs ont été créés par le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 qui entre en vigueur en 1954.

juridictions du premier degré de l'ordre juridictionnel administratif. Il en existe d'autres qui ne sont pas pertinentes pour cette étude comme : les juridictions disciplinaires, la Cour nationale du droit d'asile, les autorités administratives indépendantes ou autorités de régulation.¹⁰⁵⁹

1.- Les tribunaux administratifs

309. Les tribunaux administratifs sont des tribunaux de droit commun du contentieux administratif au même titre que les tribunaux judiciaires le sont pour le contentieux judiciaire. En effet : « Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'Etat, juges de droit commun du contentieux administratif. »¹⁰⁶⁰

Par conséquent, les contentieux administratifs qui ne sont pas dévolus au Conseil d'État en premier et dernier ressort ou à une juridiction spéciale relèvent en première instance des tribunaux administratifs. Ces tribunaux peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets de département.¹⁰⁶¹

En Haïti, les chambres administratives¹⁰⁶² de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif font office de « tribunaux administratifs », mais elles n'ont pas d'attributions consultatives ; ce qui aurait été un appui pour le délégué (le préfet) dans sa mission de contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités territoriales.

2.- Les chambres régionales et territoriales des comptes

310. Pour alléger la tâche de la Cour des comptes,¹⁰⁶³ la loi du 2 mars 1982 a créé les chambres régionales et territoriales des comptes. Depuis 2023, ces cours n'ont plus la mission de juger les comptes des comptables publics des collectivités territoriales car ce contrôle juridictionnel a été transféré à la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

En effet, l'ordonnance du 23 mars 2022 crée un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires relevant du code de la

¹⁰⁵⁹ Le Conseil constitutionnel (voir Décision du 17 janv. 1989, n° 88-248 DC) et le Conseil d'État (voir rapport public 2001) ne considèrent pas les autorités administratives indépendantes comme des juridictions. Je ne partage pas cet avis car bon nombre d'entre elles prononcent des décisions juridictionnelles susceptibles de recours.

¹⁰⁶⁰ CJA, art. L. 211-1.

¹⁰⁶¹ CJA, art. R. 212-1. Sur la compétence du préfet de département voir supra n° 292.

¹⁰⁶² Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 7.

¹⁰⁶³ Sur les attributions de la Cour des comptes, voir infra n° 311.

sécurité sociale. Prise en application de la loi de finances du 30 décembre 2021, cette ordonnance est entrée en application le 1^{er} janvier 2023.

Cependant, les chambres régionales et territoriales des comptes réalisent des contrôles de gestion par l'intermédiaire de lettres d'observations provisoires et définitives. Dans le cadre de ces contrôles, elles peuvent signaler à la Cour des comptes des irrégularités susceptibles de constituer des infractions financières, mais également saisir le procureur de la République d'éventuelles infractions pénales.¹⁰⁶⁴

Les chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient de pouvoirs d'investigation comparables à ceux de la Cour des comptes. Elles peuvent être appelées à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets de département en matière de contrôle budgétaire des collectivités territoriales¹⁰⁶⁵

3.- La chambre du contentieux de la Cour des comptes

311. La Cour des comptes est composée de juges professionnels recrutés parmi les anciens élèves de l'École Nationale d'Administration (ENA)¹⁰⁶⁶ justifiant d'une expérience de deux ans au moins en qualité d'auditeur, puis promus conseillers référendaires et ensuite conseillers maîtres. Ces magistrats sont inamovibles.

La cour des comptes a des missions consultatives, par exemple : assistance au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale, contrôle de gestion sur tous les organismes bénéficiant de fonds publics. Pour bien réaliser ces missions, les magistrats du siège sont répartis en six chambres qui ont des attributions calquées sur celles des grands ministères auxquelles s'ajoute une chambre du contentieux.

La chambre du contentieux de la Cour des comptes comporte pour moitié des magistrats de la Cour des comptes et pour moitié des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes. La chambre du contentieux a pour mission de juger la responsabilité des gestionnaires publics dans leur ensemble : l'ordonnateur (celui qui ordonne de la dépense) et le comptable (celui qui effectue la dépense). Elle peut prononcer

¹⁰⁶⁴ Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 78.

¹⁰⁶⁵ Sur les compétences du préfet en matière de contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités territoriales voir supra n° 294 à 297.

¹⁰⁶⁶ Actuellement Institut national du service public.

des amendes, néanmoins cela ne fait pas obstacle à des poursuites pénales et disciplinaires pour les mêmes faits.

Les Chambres financières de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif¹⁰⁶⁷ constituent les homologues haïtiens de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

B.- Les juridictions supérieures de l'ordre administratif

312. Les cours administratives d'appel, la Cour d'appel financière et le Conseil d'État constituent les juridictions supérieures de l'ordre juridictionnel administratif français. On fera ressortir les spécificités de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) haïtienne par rapport au Conseil d'État français.

1.- Les cours administratives d'appel

313. La création des tribunaux administratifs n'a pas suffi à désengorger durablement le Conseil d'État qui se trouvera, quelques temps après, submergé par les appels. Par conséquent, la loi du 31 décembre 1987 a créé 5 cours administratives d'appel auxquelles s'ajoutent 4 cours créées par la suite, dont la dernière en 2022.¹⁰⁶⁸

L'organisation et le fonctionnement des cours administratives d'appel sont calqués sur le modèle des tribunaux administratifs mais à la différence de ceux-ci, les cours sont présidées par un conseiller d'État.

Les cours administratives d'appel sont en principe les juridictions administratives d'appel de droit commun.¹⁰⁶⁹ Les jugements et ordonnances rendus par les tribunaux administratifs sont susceptibles d'appel devant ces cours, sauf quelques cas particuliers.

En Haïti, des Chambres administratives de recours formées de trois conseillers de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif¹⁰⁷⁰ font office de « cours administratives d'appel ».

¹⁰⁶⁷ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 7.

¹⁰⁶⁸ Braud X., *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, Gualino/Lextenso, 4^{ème} éd., Paris, 2023, p. 71.

¹⁰⁶⁹ Depuis le décret du 13 août 2013, certains recours doivent être engagés directement, en 1^{ère} instance, devant les cours administratives d'appel.

¹⁰⁷⁰ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 26.

2.- La cour d'appel financière

314. La cour d'appel financière est mise en place au 1^{er} janvier 2023. Elle est organisée ainsi : « Le Premier président de la Cour des comptes préside la Cour d'appel financière. Outre le premier président, sont membres de la Cour d'appel financière : 1° Quatre conseillers d'Etat ; 2° Quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes ; 3° Deux personnalités qualifiées justifiant d'une expérience supérieure à dix ans dans le domaine de la gestion publique. Les membres de la Cour d'appel financière sont nommés par décret du Premier ministre pour une durée de cinq ans. »¹⁰⁷¹

Cette cour d'appel spécialisée connaît de l'appel de certains arrêts de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.¹⁰⁷² Le délai de recours et l'exercice de l'appel dans ce même délai suspendent l'exécution des arrêts de cette chambre.¹⁰⁷³

Ce sont les Chambres financières de recours formées de trois conseillers de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif¹⁰⁷⁴ qui font office, en Haïti, de « Cour d'appel financière ».

3.- Du Conseil d'État à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif

315. Le Conseil d'État français et la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) haïtienne se ressemblent en apparence. Cependant, cette ressemblance est trompeuse. Quand on analyse attentivement la CSCCA on découvre qu'elle a sa propre spécificité.

a) Le Conseil d'État français

316. Au sommet de la hiérarchie de la juridiction administrative française, trône le Conseil d'État. Il siège à Paris, au Palais-Royal. Les membres du Conseil d'État sont nommés principalement parmi les anciens élèves de l'École nationale d'administration¹⁰⁷⁵ et parmi les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.¹⁰⁷⁶

¹⁰⁷¹ CJF, art. L311-2.

¹⁰⁷² CJF, art. L311-1.

¹⁰⁷³ CJF, art. L311-6.

¹⁰⁷⁴ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 10.

¹⁰⁷⁵ CJA, art. L. 133-6.

¹⁰⁷⁶ CJA, art. L. 133-8.

La haute juridiction administrative se compose : « 1° Du vice-président ; 2° Des présidents de section ; 3° Des conseillers d'Etat en service ordinaire ; 4° Des conseillers d'Etat en service extraordinaire ; 5° Des maîtres des requêtes ; 6° Des maîtres des requêtes en service extraordinaire ; 7° Des auditeurs. Les membres du Conseil d'Etat sont inscrits dans chaque grade ou fonction d'après la date et l'ordre de leur nomination. »¹⁰⁷⁷ L'assemblée générale du Conseil d'État peut être présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre de la justice. Toutefois, la présidence du Conseil d'État est assurée par le vice-président du Conseil.¹⁰⁷⁸

Le Conseil d'État a des attributions consultatives. En effet, il est consulté sur les projets de lois, d'ordonnances, et de certains décrets, sur lesquels il émet un avis juridique. Il émet aussi des avis sur toute question d'intérêt général. Ces missions sont prises en charge par six sections administratives du Conseil d'État : administration, intérieur, finances, travaux publics, sociale, rapport et études.

La section du Contentieux du Conseil d'État assume les attributions contentieuses du Conseil. Elle est à titre principal juge de Cassation. Dans ce cadre, le Conseil d'État juge les arrêts rendus par : les cours administratives d'appel, les juridictions administratives spéciales, les jugements des tribunaux administratifs rendus en premier et dernier ressort.

Le Conseil d'État est juge d'appel pour les contentieux relatifs aux élections municipales et départementales, pour les jugements rendus sur une question préjudicielle en appréciation de légalité et pour les décisions des tribunaux administratifs rendus en matière de référé-liberté. Lorsque le Conseil se prononce en appel, il n'y a pas de pourvoi en Cassation possible.

Le Conseil d'État est juge de premier et dernier ressort pour examiner la légalité : des ordonnances et des décrets émanant du Premier ministre et du Président de la République, des actes réglementaires et des circulaires des ministres, des décisions prises par 13 autorités administratives indépendantes ; on peut citer, à titre d'exemples : la Commission nationale de l'informatique et des libertés, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, l'Autorité des marchés financiers.

¹⁰⁷⁷ CJA, art. L. 121-2.

¹⁰⁷⁸ CJA, art. L. 121-1.

Par ailleurs, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent saisir le Conseil d'État pour avis lorsque le litige qu'ils examinent soulève une question de droit nouvelle, qui présente une difficulté sérieuse et qui est susceptible de se présenter de manière récurrente.

b) La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif haïtienne

317. En plus des 10 conseillers prévus par la constitution haïtienne,¹⁰⁷⁹ La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) dispose d'une organisation juridictionnelle supportée par une organisation administrative interne. Par ailleurs, elle est territorialement déconcentrée.¹⁰⁸⁰

L'organisation juridictionnelle de la CSCCA comprend des chambres de jugement financières et administratives.¹⁰⁸¹ Elle se rapproche donc de l'ordre juridictionnel administratif français. En effet, ces chambres de jugement sont des tribunaux administratifs et financiers présidés par des magistrats recrutés par voie de concours.¹⁰⁸² Les Conseillers de la CSCCA sont les magistrats principaux de la cour, ils siègent dans des chambres de recours composées de trois conseillers. Ces chambres de recours sont chargées de réviser des décisions arrêtées par les cours régionales des comptes et par les chambres administratives.¹⁰⁸³

Juge de droit commun en matière administrative et financière, la CSCCA rend ses décisions sous forme d'arrêts qui peuvent faire l'objet de recours en révision par devant le Conseil de la Cour ou de pourvoi devant la Cour de cassation.¹⁰⁸⁴ Cette possibilité de pourvoi en Cassation est la principale différence entre la CSCCA et le Conseil d'État qui lui, se trouve au sommet de l'ordre juridictionnel administratif français. La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), si l'on compare avec

¹⁰⁷⁹ Voir supra n° 300 § 10.

¹⁰⁸⁰ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 6.

¹⁰⁸¹ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 7.

¹⁰⁸² Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 9 et 9-1.

¹⁰⁸³ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 10-1 et art. 26.

¹⁰⁸⁴ Décret du 10 mars 2006 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 8 et 10.

l'ordre juridictionnel administratif français, ressemble plus à une fusion des cours administratives d'appel et de la Cour d'appel financière.

Par ailleurs, la CSCCA, en plus de ses attributions juridictionnelles, a des attributions consultatives. Ces dernières attributions sont sans doute celles qui la rapprochent un peu du Conseil d'État français.

Paragraphe 2 : La garantie de recours juridictionnel pour les collectivités territoriales

318. Il est généralement admis que : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »¹⁰⁸⁵

Sur la base de cette disposition, le Conseil constitutionnel français a considéré qu'en principe : « Il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (...), le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions... ne saurait justifier que soit portée une atteinte... substantielle au droit à un recours juridictionnel ». ¹⁰⁸⁶

Le droit à un recours juridictionnel fut étendu au bénéfice des collectivités territoriales. En effet, saisi le 26 août 2013 par la Cour de cassation¹⁰⁸⁷, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune du Pré-Saint-Gervais, relative à la conformité aux droits et libertés que la constitution garantit, de l'article 47 et des premier et dernier alinéas de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, le Conseil constitutionnel français décide que la restriction apportée au droit des autorités publiques dotées de la personnalité morale, autres que l'État, d'exercer un recours devant une juridiction méconnaît les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et doit être déclarée contraire à la constitution. ¹⁰⁸⁸

En droit interne haïtien, on n'a pas trouvé de dispositions affirmant le droit à un recours juridictionnel effectif. La source du droit à un recours juridictionnel se trouve au niveau de la Convention Américaine Relative aux Droits de l'Homme ratifiée par Haïti. Selon

¹⁰⁸⁵ DDHC, art. XVI.

¹⁰⁸⁶ Cons. const., Déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996 § 83 à 85, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

¹⁰⁸⁷ Chambre criminelle, arrêt n° 3929 du 21 août 2013.

¹⁰⁸⁸ Cons. const., Déc. n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013 § 7, *Commune du Pré-Saint-Gervais [Mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure ou de diffamation publique envers un corps constitué]*.

cette convention : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue avec les garanties voulues, dans un délai raisonnable, par un juge ou un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi antérieurement par la loi, qui décidera du bien-fondé de toute accusation dirigée contre elle en matière pénale, ou déterminera ses droits et obligations en matière civile ainsi que dans les domaines du travail, de la fiscalité, ou dans tout autre domaine. »¹⁰⁸⁹

Cette disposition concerne non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales. Le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique pour toute personne est même proclamé.¹⁰⁹⁰ Donc, sur la base des articles 8 § 1 et 3 de la Convention Américaine Relative aux Droits de l'Homme, les collectivités territoriales haïtiennes, personnes morales de droit public, peuvent faire valoir leur droit à un recours juridictionnel effectif.

En France, avec la question prioritaire de constitutionnalité, les collectivités territoriales ont accès au juge constitutionnel (I) mais il n'en demeure pas moins vrai qu'elles ont surtout un accès direct au juge de fond (II). Pour Haïti, la situation est moins évidente.

I.- Vers un accès différé des collectivités territoriales au juge constitutionnel

319. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'est pas une procédure conçue spécifiquement pour les collectivités territoriales : il s'agit d'une exigence pour toute société qui prétend construire un État de droit démocratique. L'organe chargé de ce contrôle en France (A) et en Haïti (B) est le Conseil constitutionnel.

L'accès des collectivités territoriales au juge constitutionnel est un accès « différé » en France comme en Haïti, mais pour des raisons différentes. En France, les collectivités territoriales ne peuvent pas accéder directement au Conseil constitutionnel, elles doivent passer par les juridictions suprêmes : Cour de cassation ou Conseil d'État selon le cas. En Haïti, l'accès au juge constitutionnel est différé à cause d'un dysfonctionnement institutionnel : le Conseil constitutionnel prévu par la loi-mère n'a toujours pas vu le jour.

¹⁰⁸⁹ CARDH, art. 8 § 1. <http://www.cidh.org/basicos/french/c.convention.htm>

¹⁰⁹⁰ CARDH, art. 3. <http://www.cidh.org/basicos/french/c.convention.htm>

A.- Le Conseil constitutionnel français

320. Le Conseil constitutionnel, rappelons-le, n'a pas été créé spécifiquement pour protéger la libre administration des collectivités territoriales. Il a une mission de garant de l'État de droit. La garantie de l'autonomie administrative des collectivités par le Conseil se situe dans l'ordre de l'inattendu. Preuve que l'État de droit a des effets bénéfiques sur l'ensemble des institutions et même sur le fonctionnement de la société en général.

1.- La mission du Conseil constitutionnel français

321. Le Conseil constitutionnel est né avec la constitution de la V^e République. Sa création marque la fin de la souveraineté de la loi en France et le début d'un véritable État de droit dans lequel même le législateur est soumis à des règles. Cet organe, placé au sommet de la hiérarchie juridictionnelle, juge exclusivement en premier et dernier ressort. Il s'apparente à une Cour suprême telle qu'on en trouve dans les États fédéraux.

Le Conseil constitutionnel comprend au moins neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Il se renouvelle par tiers tous les trois ans. Le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat nomment chacun trois membres. Ces nominations sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. Par ailleurs, les anciens présidents de la République font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel. Le président du Conseil constitutionnel est nommé par le président de la République.¹⁰⁹¹ Il s'agit donc de nominations politiques, à caractère discrétionnaire ; ce qui pose la question de l'indépendance des membres du Conseil constitutionnel à l'égard de l'autorité politique.

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du président de la République, statue sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs (en cas de contestations), veille à la régularité des opérations de certains référendum.¹⁰⁹² La principale mission du Conseil est sans doute de statuer sur la conformité des lois à la constitution.¹⁰⁹³ Le Conseil constitutionnel doit être consulté préalablement à la mise en œuvre des pleins pouvoirs au président de la République.

¹⁰⁹¹ Const. FR, art. 56.

¹⁰⁹² Const. FR, art. 58 à 60.

¹⁰⁹³ Contrôle *a priori* : const. FR, art. 61. Contrôle *a posteriori* ou question prioritaire de constitutionnalité (QPC) : art. 61-1.

2.- Le contrôle de la constitutionnalité des lois comme garantie de la libre administration des collectivités territoriales

322. En ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois, deux procédures distinctes et complémentaires sont envisageables : le contrôle *a priori*¹⁰⁹⁴ basé sur l'article 61 al. 2 de la constitution française, et le contrôle *a posteriori*¹⁰⁹⁵ communément appelé question prioritaire de constitutionnalité (QPC).¹⁰⁹⁶ Le contrôle *a priori* comme on l'a vu précédemment est réservé à certains responsables politiques, il ne reste donc pour les collectivités territoriales que la QPC comme voie de droit pour contester la constitutionnalité d'une loi qui menacerait leur libre administration.¹⁰⁹⁷

La procédure qualifiée de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n'a pas été conçue spécifiquement pour les collectivités territoriales. Toutefois, le droit des collectivités territoriales a suscité un certain nombre de QPC et ainsi contribué au succès de la réforme de 2008. Tout au long de la première partie de cette étude, on a déjà présenté plusieurs décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État en réponse à des QPC. Il s'agira maintenant de faire un bilan de cette procédure pour voir si elle constitue une véritable garantie pour la libre administration des collectivités territoriales.

Manifestement, « la QPC n'a pas représenté une rupture dans la conception stricte que se fait le Conseil constitutionnel de l'étendue des droits et libertés constitutionnelles des collectivités territoriales. »¹⁰⁹⁸ Vu le nombre proportionnellement élevé des déclarations de conformité à la constitution prononcées par le Conseil constitutionnel, on ne peut, finalement, que constater un renouvellement limité du droit des collectivités territoriales par la question prioritaire de constitutionnalité.¹⁰⁹⁹

Ces déclarations de conformité à la constitution prononcées par le Conseil constitutionnel ont porté sur la constitutionnalité de dispositions du droit matériel des collectivités territoriales en tant que droit des moyens et de l'action de ces collectivités. Concrètement : « Nombreuses ont été les dispositions relatives aux moyens matériels et notamment financiers des collectivités à avoir été contestées en vain. »¹¹⁰⁰ Cela traduit la faible valeur matérielle des droits et libertés des collectivités territoriales.

¹⁰⁹⁴ Voir supra n° 130.

¹⁰⁹⁵ Const. FR, art. 61-1.

¹⁰⁹⁶ Voir supra n° 132 et 133.

¹⁰⁹⁷ Voir supra n° 130.

¹⁰⁹⁸ De Montalivet P., « QPC et droit des collectivités territoriales » dans *AJDA*, Dalloz, 2016, p. 590.

¹⁰⁹⁹ *Idem*.

¹¹⁰⁰ De Montalivet P., « QPC et droit des collectivités territoriales » dans *AJDA*, Dalloz, 2016, p. 591.

Par conséquent : « La QPC a finalement confirmé la propension du Conseil constitutionnel à ne sanctionner que les violations manifestes des normes constitutionnelles relatives aux collectivités. Il opère un contrôle restreint en la matière, ne sanctionnant que les dénaturations de la libre administration ». ¹¹⁰¹

Malgré ses limites, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a tout de même contribué à la protection accrue des droits et libertés des collectivités territoriales. Qu'il s'agisse des droits fondamentaux qui sont communs avec les autres personnes physiques et morales, par exemple : le droit de propriété, le principe d'égalité devant les charges publiques, le droit d'exercer un recours devant une juridiction ; ou encore des droits fondamentaux qui leur sont propres au premier rang desquels figure la libre administration des collectivités territoriales auquel s'ajoute le principe d'autonomie financière des collectivités. ¹¹⁰² Pour protéger cette autonomie financière, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sanctionnent les dispositions légales et réglementaires qui y portent atteintes. ¹¹⁰³

Non seulement la QPC a conforté l'invocabilité des droits et libertés constitutionnelles des collectivités territoriales mais encore leur effectivité. Ainsi, sur le fondement du principe de la libre administration, la QPC a conduit le Conseil constitutionnel à sanctionner un certain nombre de violations des droits des collectivités territoriales.

On peut donc affirmer que le contrôle de la constitutionnalité des lois est une garantie pour la libre administration car : « La QPC exerce une influence non négligeable sur le droit des collectivités territoriales en contribuant à la protection accrue des droits et libertés des collectivités et de leurs administrés. » ¹¹⁰⁴

B.- Le Conseil constitutionnel haïtien

323. Le Conseil constitutionnel est devenu en France, sans doute malgré le constituant, le garant de la libre administration des collectivités territoriales. Dans les lignes suivantes, on verra si le Conseil constitutionnel haïtien, à l'image de son homologue français, peut

¹¹⁰¹ *Idem*, p. 592.

¹¹⁰² *Ibid*, p. 588 et 589.

¹¹⁰³ Voir *supra* n° 185.

¹¹⁰⁴ De Montalivet P., « QPC et droit des collectivités territoriales » dans *AJDA*, Dalloz, 2016, p. 590.

représenter un rempart contre les atteintes à l'autonomie administrative des collectivités territoriales.

1.- La mission du Conseil constitutionnel haïtien

324. Selon la constitution haïtienne dans sa version amendée du 19 juin 2012, le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres, ayant une expérience professionnelle de dix ans, issus de trois catégories socio-professionnelles différentes : des magistrats, des juristes de haut niveau et trois personnalités « de grande réputation professionnelle ». Le pouvoir exécutif, l'Assemblée nationale et le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire nomment chacun trois membres dont un dans chacune des catégories citées précédemment.¹¹⁰⁵ Il s'agit donc de nominations politiques encadrées par des critères principalement académiques.

La durée du mandat des membres du Conseil constitutionnel est de neuf ans et elle n'est pas renouvelable. Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans.¹¹⁰⁶ Par conséquent, à la création du Conseil constitutionnel, certains membres auront un mandat de neuf ans, d'autres de six ans et d'autres enfin de trois ans pour permettre le renouvellement par tiers, tous les trois ans, du Conseil.

Le Conseil constitutionnel a pour mission d'assurer la constitutionnalité des lois : « Il est juge de la constitutionnalité de la loi, des règlements et des actes administratifs du Pouvoir Exécutif. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours. »¹¹⁰⁷

Jusqu'à date, le Conseil constitutionnel n'a toujours pas vu le jour. Parallèlement, avant l'amendement de 2012, c'est la Cour de cassation qui avait la mission de statuer sur la constitutionnalité des lois. Cette situation ubuesque affaiblit davantage l'État haïtien dans son organisation, sans même parler de l'État de droit.

2.- Le contrôle de la constitutionnalité des lois comme garantie de l'autonomie administrative des collectivités territoriales haïtiennes

325. La constitution haïtienne reconnaît l'autonomie administrative et financière de la commune¹¹⁰⁸ et du département¹¹⁰⁹. Par conséquent, en cas d'atteinte à l'autonomie

¹¹⁰⁵ Const. HT, art. 190bis.1. *Le Moniteur*, n° 96, mardi 19 juin 2012.

¹¹⁰⁶ Const. HT, art. 190ter.2. *Le Moniteur*, n° 96, mardi 19 juin 2012.

¹¹⁰⁷ Const. HT, art. 190bis. *Le Moniteur*, n° 96, mardi 19 juin 2012.

¹¹⁰⁸ Const. HT, art. 66.

¹¹⁰⁹ Const. HT, art. 77.

administrative et financière des collectivités territoriales, les autorités locales peuvent saisir le juge constitutionnel sur la base des articles 66 et 77 de la constitution haïtienne.

Pour l'instant, c'est la Cour de cassation qui fait office de juge constitutionnel en attendant la mise en place du Conseil constitutionnel.

a) Le rôle de la Cour de cassation avant l'amendement du 19 juin 2012

326. Avant l'amendement constitutionnel du 19 juin 2012, il n'y avait pas de contrôle *a priori*. La constitution du 29 mars 1987 ne connaissait que le contrôle *a posteriori* qui se faisait par voie d'exception au cours d'un procès. Tout le système haïtien de contrôle de la constitutionnalité des lois tenait en une phrase : « La Cour de cassation à l'occasion d'un litige et sur le renvoi qui lui en est fait, se prononce en sections réunies sur l'inconstitutionnalité des lois. »¹¹¹⁰

Ce système s'apparente à la procédure communément appelée en France : question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Par analogie, une collectivité territoriale qui estime qu'une disposition légale ou réglementaire porte atteinte à son autonomie administrative ou financière pourrait saisir le juge compétent, pour pouvoir ensuite, au cours de l'instance soulever l'exception d'inconstitutionnalité sur la base de l'article 66 (pour une commune) ou de l'article 77 (pour un département) de la constitution haïtienne.

On verra dans les lignes suivantes ce que pourrait apporter le Conseil constitutionnel comme plus-value en matière de contrôle de constitutionnalité en Haïti, particulièrement en droit des collectivités territoriales.

b) La mission du Conseil constitutionnel dans le régime actuel

327. En principe, on n'est plus sous le régime de la Cour de cassation en matière de contrôle de la constitutionnalité, mais sous celui du Conseil constitutionnel. Toutefois, à cause d'un dysfonctionnement institutionnel – en l'occurrence le refus de mettre en place le Conseil constitutionnel – ce qui est juridiquement actuel, n'est pas pour autant effectif. Ce genre de mépris envers le droit, comme on en a vu plein d'exemples tout au long de ces pages, se révèle une pratique récurrente de la classe politique haïtienne.

¹¹¹⁰ Const. HT, art. 183.

Quoiqu'il en soit, l'amendement constitutionnel du 19 juin 2012 a prévu un mécanisme de contrôle de constitutionnalité *a priori*¹¹¹¹ et un mécanisme de contrôle *a posteriori*¹¹¹² qui se rapprochent du système français de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Cependant, on relève dans l'amendement constitutionnel créant le Conseil constitutionnel une phrase problématique : « Si la disposition est déclarée inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel la renvoie au Parlement qui statue souverainement sur le cas. La nouvelle disposition est promulguée. »¹¹¹³ Cet article est en contradiction avec l'article 190bis du même amendement qui dispose que les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours.

Cette contradiction est emblématique de la résistance d'une grande partie de la classe politique haïtienne qui veut bloquer à tout prix l'instauration d'un véritable État de droit. On est en droit de se demander pourquoi créer un Conseil constitutionnel pour statuer sur la constitutionnalité des lois si le dernier mot revient au Parlement.

Le pouvoir que le Parlement s'est accordé pour statuer souverainement sur une disposition déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel est un coup dur porté aux collectivités territoriales qui risquent de ne pas pouvoir faire triompher leur droit constitutionnel à l'autonomie administrative et financière, même après un recours couronné de succès par devant le Conseil constitutionnel. Cela prouve une fois de plus que le droit des collectivités territoriales ne peut s'épanouir que dans un État de droit.

II.- Vers un accès direct des collectivités territoriales au juge de fond

328. Conformément au droit à un recours juridictionnel,¹¹¹⁴ les collectivités territoriales ont accès principalement au juge administratif (A) et dans certains cas au juge judiciaire (B). Ces procédures ne sont pas conçues spécifiquement pour les collectivités territoriales. Cela soulève la question de la spécificité du droit des collectivités territoriales et du contentieux des collectivités territoriales par rapport au droit administratif et au contentieux administratif.

¹¹¹¹ Const. HT, art. 190ter.5. *Le Moniteur*, n° 96, Mardi 19 juin 2012.

¹¹¹² Const. HT, art. 190ter.8. *Le Moniteur*, n° 96, Mardi 19 juin 2012.

¹¹¹³ Const. HT, art. 190ter.8. *Le Moniteur*, n° 96, Mardi 19 juin 2012.

¹¹¹⁴ Voir supra n° 318.

La réponse à cette question ne fait pas l'unanimité au niveau de la doctrine. On peut néanmoins soutenir que l'originalité du droit des collectivités territoriales est caractérisée par son objet : les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

A.- L'accès principal au juge administratif

329. Devant les juridictions administratives françaises, plusieurs voies de recours juridictionnel peuvent être empruntées par les collectivités territoriales. Des possibilités existent aussi pour les collectivités territoriales haïtiennes par devant la Cour Supérieure des Comptes et du contentieux administratif.

1.- Les actions par devant le juge administratif français

Plus généralement, les collectivités territoriales peuvent saisir le juge administratif dans le cadre du contrôle de légalité des actes administratifs. Des procédures d'urgence existent aussi, en particulier le référé-liberté.

a) Le contrôle de légalité des actes administratifs

330. La compétence du juge administratif s'étend à l'ensemble des actes administratifs sous la forme du contentieux de l'annulation et du contentieux de l'indemnisation. Par conséquent, c'est à lui que doivent s'adresser les collectivités territoriales lorsqu'elles s'estiment victimes d'une atteinte de l'État à leur liberté, à leurs biens ou à leurs compétences. Cela ne fait pas du juge administratif un défenseur des libertés locales à proprement parler. Il agit en tant que défenseur du principe de légalité qui implique la conformité au droit de toutes les activités des pouvoirs publics.

b) Le référé-liberté comme garantie des libertés locales

331. Le référé-liberté représente une des trois procédures d'urgence tracées en contentieux administratif français. Les deux autres étant : le référé-suspension et le référé-conservatoire.

Le référé-suspension vise à obtenir la suspension de l'exécution d'une décision administrative – ou de certains de ses effets – faisant l'objet d'une requête en annulation ou en réformation. Pour obtenir cette suspension, il faut que « l'urgence le justifie et qu'il

est fait état d'un moyen propre à créer en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la décision. »¹¹¹⁵

En cas d'urgence, le référé-conservatoire a l'avantage d'être recevable, sur simple requête, même en l'absence de décision administrative préalable ; ainsi, le juge pourra ordonner toutes mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.¹¹¹⁶ Chaque fois que les conditions, autre que l'urgence, requises pour la mise en œuvre du référé-liberté et du référé-suspension ne sont pas réunies, le référé-conservatoire représente la voie royale. En outre, il permet d'obtenir du juge des référés « des injonctions à l'égard des personnes privées et à l'égard des personnes publiques, sans que soit paralysée à cette occasion une décision de l'administration. »¹¹¹⁷

Les collectivités territoriales qui se considèrent victimes d'atteintes à leurs libertés fondamentales peuvent mettre en œuvre la procédure du référé-liberté¹¹¹⁸ pour « sauvegarder leur libre administration, protéger leur propriété et préserver la vie. »¹¹¹⁹ Dans la première partie de cette étude, on a déjà présenté des décisions en rapport avec des actions en référé-liberté introduites par les collectivités territoriales, il s'agira maintenant de faire un bilan de l'ensemble de la jurisprudence.

Les collectivités territoriales introduisent des demandes en référé-liberté pour défendre principalement leur libre administration. Il s'agit pour elles de s'opposer aux immixtions de l'État dans leur sphère de compétence. En effet : « La violation des compétences appartenant à une collectivité territoriale constitue par elle-même une atteinte à sa libre administration, qui plus est – et nécessairement – une atteinte grave et manifestement illégale. »¹¹²⁰ Les référés-libertés initiées par les collectivités territoriales sur d'autres fondements que des atteintes à leurs compétences se soldent systématiquement par un rejet.

Les collectivités peuvent aussi introduire des demandes en référé-liberté pour protéger leur propriété car l'invocabilité du droit de propriété au profit des personnes publiques a

¹¹¹⁵ CJA, art. L. 521-1.

¹¹¹⁶ CJA, art. L. 521-3.

¹¹¹⁷ Thouroude J.-J., *Pratique du contentieux administratif*, Gualino lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2014, p. 377.

¹¹¹⁸ Voir supra n° 135 et 136.

¹¹¹⁹ Le Bot O., « L'utilisation du référé-liberté par les collectivités territoriales », *AJDA*, 2016, p. 592.

¹¹²⁰ *Idem*, p. 594.

été reconnu par le Conseil d'État¹¹²¹ dans la lignée de la jurisprudence constitutionnelle¹¹²² consacrant un droit de propriété des personnes publiques.

Dans une moindre mesure, les collectivités territoriales sont habilitées à demander un référé-liberté pour protéger la vie, un référé-liberté « pour autrui » consacré par le Conseil d'État qui estime que le recours en sauvegarde de cette liberté peut être formé par la ou les victimes potentielles d'une atteinte mais aussi par une personne morale.¹¹²³

On retiendra que le référé-liberté est une garantie pour les libertés locales à condition qu'il y ait une atteinte aux compétences des collectivités territoriales, corolaires à leur libre administration.

2.- Les actions par devant la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif haïtienne

332. En contentieux administratif, pour contester un acte il existe deux types de recours : les recours de plein contentieux et les recours pour excès de pouvoir.

Les recours de plein contentieux visent à contester une décision préalable de refus explicite ou implicite d'indemnisation ou encore un refus de régler à l'amiable un litige contractuel. Par conséquent, le juge doit, dans un premier temps, vérifier l'existence d'une décision préalable avant d'examiner le fond de l'affaire.

Les recours pour excès de pouvoir peuvent viser tout acte administratif, qu'il soit positif ou négatif, si cet acte produit des effets de droit et modifie l'ordonnancement juridique. Certains actes de l'administration faisant grief échappent par nature au juge. On peut citer : les actes de gouvernement relevant de la politique intérieure ou extérieure de l'État, les décisions prises à l'intérieur de la sphère administrative ayant un caractère gracieux, les mesures qui ne contiennent aucune décision, par exemple un guide fiscal.

Des voies de recours sont ouvertes contre des décisions juridictionnelles. Il existe aussi des procédures juridictionnelles d'urgence : les différents types de référé.¹¹²⁴

¹¹²¹ CE, ord., 21 nov. 2002, n° 251726, *Gaz de France*.

¹¹²² Cons. Const., 26 juin 1986, n° 86-207 DC, consid. 58, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*.

¹¹²³ CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353172, *Ville de Paris, Sté d'économie mixte PariSeine*.

¹¹²⁴ Pour les différents types de référé, voir supra n° 331.

Les collectivités territoriales haïtiennes peuvent utiliser les mécanismes du contentieux administratif existant pour défendre leur autonomie administrative et financière. Il s'agira de voir en particulier s'il existe dans le droit positif haïtien la possibilité du référé-liberté.

a) La possibilité du contrôle de la légalité des actes administratifs en droit haïtien

333. Le contrôle de la légalité des actes administratifs est du ressort de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA).¹¹²⁵ La CSCCA a aussi pour mission de trancher les litiges mettant en cause l'État et les collectivités territoriales.¹¹²⁶

Sur la base des décrets-lois de 2006 sur la décentralisation, qui intègrent le principe constitutionnel de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales,¹¹²⁷ ces dernières peuvent saisir la CSCCA si le pouvoir central menace leur libre administration.

On n'a pas connaissance de telles actions jusqu'à date. Sans doute, les collectivités territoriales haïtiennes dans leur grande majorité n'ont pas les moyens de payer les services d'avocats chevronnés pour faire valoir leur droit par devant les juridictions compétentes. Pour faire face à cette difficulté, plusieurs communes d'un même arrondissement pourraient se regrouper pour mutualiser leurs frais de service juridique.

b) La possibilité du référé-liberté

334. Le référé-liberté est une procédure d'urgence qui existe en droit français. Elle protège les citoyens contre la violation de leurs libertés fondamentales par les pouvoirs publics.¹¹²⁸ Les collectivités territoriales françaises ont pu utiliser cette procédure pour défendre leur libre administration, considérée comme une liberté fondamentale.¹¹²⁹

En droit positif haïtien, on n'a pas relevé l'existence d'une procédure similaire au référé-liberté. Au contraire, les recours par devant la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif n'ont pas d'effet suspensif. La Cour peut faire droit à une

¹¹²⁵ Décret établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 5 § 2. *Le Moniteur*, n° 24, 10 mars 2006.

¹¹²⁶ Const. HT, art. 200.1.

¹¹²⁷ Voir supra n° 129.

¹¹²⁸ Voir supra n° 134 et 135.

¹¹²⁹ Voir supra n° 136.

demande gracieuse de prorogation du délai d'exécution d'une décision administrative si cette prorogation ne porte pas préjudice aux intérêts de l'État.¹¹³⁰

Pour progresser vers un État de droit, l'introduction en droit haïtien d'une procédure analogue au référé-liberté est nécessaire. La reconnaissance de l'autonomie administrative comme une liberté fondamentale, permettra aux collectivités territoriales haïtiennes de bénéficier d'une telle procédure.

B.- L'accès marginal au juge judiciaire

L'accès des collectivités territoriales au juge judiciaire, en France comme en Haïti, n'est possible que dans des cas exceptionnels. Le juge administratif demeure le juge naturel des collectivités territoriales.

1.- L'accès des collectivités territoriales françaises au juge judiciaire

335. Il y a des affaires qui sont réservées au juge judiciaire par leur « nature », en particulier tout ce qui concerne la liberté individuelle. C'est ainsi qu'une atteinte suffisamment grave au principe de libre administration peut être qualifiée, par le juge judiciaire, de voie de fait.

En effet, « il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».¹¹³¹

Par conséquent : « s'il est vrai que la liberté d'administration des collectivités territoriales doit être regardée, dans la recherche et la constatation d'une voie de fait, comme une liberté fondamentale, l'inexécution par le préfet de Val-de-Marne de l'arrêté de réquisition du maire de Limeil-Brévannes, en date du 8 septembre 2006, visant un immeuble du domaine privé de l'Etat, en vue d'y reloger des personnes expulsées de locaux qu'elles

¹¹³⁰ Décret portant organisation et fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, art. 27, *Le Moniteur*, n° 78, 10 novembre 1983.

¹¹³¹ T. Conflits, 19 novembre 2007, *préfet Val de Marne c. CA Paris*, n° C3653.

occupaient sans droit ni titre, ne peut être considéré comme constitutive d'une voie de fait, dès lors que le préfet, qui a d'ailleurs sollicité, puis obtenu, du juge des référés administratif la suspension de l'arrêté (...), a agi dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés ».¹¹³²

Ce n'est pas seulement une atteinte suffisamment grave au principe de libre administration qui peut être qualifiée, par le juge judiciaire, de voie de fait ; il en est de même d'une atteinte au droit de propriété, à condition qu'il y ait extinction du droit de propriété consécutive à la disparition du titre de propriété ou du bien. C'est ce que soutient le Tribunal des conflits en ces termes : « Il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».¹¹³³

Par ailleurs, le juge judiciaire est compétent lorsqu'un litige met en cause les activités non administratives des collectivités territoriales notamment en matière domaniale ou contractuelle.

2.- L'accès des collectivités territoriales haïtiennes au juge judiciaire

336. Comme toute personne morale, les collectivités territoriales haïtiennes ont accès au juge judiciaire pour tout litige mettant en cause leurs activités non administratives, par exemple : le droit de propriété, la liberté individuelle et les contrats qui ne comportent pas des clauses exorbitantes du droit commun.¹¹³⁴

Cependant, pour tout litige mettant en cause l'État et les collectivités territoriales, c'est la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) qui est

¹¹³² *Idem.*

¹¹³³ T. Conflits, 17 juin 2013, *M. Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman*, n° C3911.

¹¹³⁴ La clause exorbitante du droit commun est la clause « ayant pour objet de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations, étrangers par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales » (CE, Sect. 20 octobre 1950, Stein – Lebon. p. 505).

compétente.¹¹³⁵ En cette matière, la constitution haïtienne ne fait pas de différence entre activités administratives et activités non-administratives. Il suffit que le litige, quel qu'en soit sa nature, met en cause l'État et les collectivités territoriales pour que la Cour soit habilitée à le trancher.

Haïti ne connaissant pas de séparation totale entre d'un côté un ordre administratif, et de l'autre un ordre judiciaire, la CSCCA présente les caractéristiques d'une juridiction spécialisée de l'ordre judiciaire. Le principal critère pour déterminer sa compétence est *ratione personae*. Ainsi : « La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif connaît des litiges mettant en cause l'État et les Collectivités territoriales, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés. »¹¹³⁶

Conclusion de la section 2

337. L'instauration d'un véritable État de droit démocratique en Haïti passe par le renforcement de l'organisation juridictionnelle. Sans cela, l'épanouissement d'un véritable droit des collectivités territoriales sera compromis.

Cette construction d'un État de droit nécessite au premier chef des réformes institutionnelles par la mise en place du Conseil constitutionnel et l'amendement de l'art. 190ter.8 de la constitution haïtienne¹¹³⁷ afin que les décisions de ce Conseil soient imposables à toutes les autorités administratives et judiciaires.

Elle passe aussi par la création d'un ordre juridictionnel administratif séparé de l'ordre juridictionnel judiciaire. La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif Haïtien, telle qu'elle est organisée actuellement, fonctionne déjà comme un embryon d'ordre administratif. Il ne reste qu'à placer cette Cour au-dessus de la hiérarchie de l'ordre juridictionnel administratif par l'amendement de l'article 200.2 de la constitution qui prévoit que les décisions de la CSCCA sont susceptibles de pourvoi en Cassation. Cette réforme aura l'avantage de désengorger la Cour de cassation et d'alléger la procédure administrative. Un Tribunal des conflits pourra être créé pour trancher les conflits de juridiction.

¹¹³⁵ Const. HT, art. 200.1.

¹¹³⁶ Const. HT, art. 200.1.

¹¹³⁷ Voir supra n° 327 § 3.

En vue de renforcer le droit à un recours juridictionnel effectif, pour les personnes physiques et morales en général, et pour les collectivités territoriales en particulier, des réformes au niveau du contentieux constitutionnel et du contentieux administratif s'avèrent incontournables. On veillera à mettre en place, dans la constitution, une procédure analogue à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). On introduira dans le droit positif haïtien la procédure du référé-liberté tout en reconnaissant le principe constitutionnel d'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales comme une liberté fondamentale.

Conclusion du Chapitre 2

338. L'approche systémique des organisations apporte un nouvel éclairage sur la décentralisation comme élément dans l'organisation générale de l'État. Dans une telle approche, la décentralisation se présente comme un système de libre administration des collectivités territoriales dont les éléments sont les suivants : élection des conseils, libre gestion, liberté contractuelle.¹¹³⁸

L'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État ainsi que le respect des libertés publiques représentent les frontières du système car ils constituent les principales limites à la libre administration des collectivités territoriales. On ne peut pas bien appréhender la décentralisation sans tenir compte de l'environnement des collectivités territoriales (environnement du système) marqué principalement par la présence des trois pouvoirs et leurs interactions ainsi que, dans une moindre mesure, par la présence de la société civile (entreprises, associations...).¹¹³⁹

En Haïti, comme on vient de le voir dans ce chapitre, l'environnement du système est largement défavorable à la décentralisation : un pouvoir exécutif qui bafoue les droits des collectivités territoriales, un pouvoir législatif qui manœuvre pour détourner des ressources qui auraient pu profiter aux collectivités à son avantage et un pouvoir judiciaire défaillant.

La défaillance du système judiciaire haïtien est sans doute la principale différence avec la France, qui explique une décentralisation fonctionnelle au pays des droits de l'homme contrairement à une décentralisation dysfonctionnelle à la première République noire. On ne pourra pas mettre en place une décentralisation effective en Haïti sans une réforme plus générale de l'État.

On ne peut pas non plus sous-estimer l'aspect culturel. C'est en cela que l'approche anthropologique de la théorie des organisations est pertinente pour comprendre les obstacles et les résistances à la décentralisation en Haïti. Selon cette approche, la culture nationale influence les organisations.¹¹⁴⁰

¹¹³⁸ Voir annexe II : la décentralisation, une approche systémique.

¹¹³⁹ *Idem*.

¹¹⁴⁰ Landrieux-Kartochian S., *Théorie des organisations*, Gualino Lextenso, 4^{ème} éd., Issy-les-Moulineaux, p. 171.

En effet, en arrière-fond de la décentralisation, ce qui est en jeu pour Haïti est éminemment politique. Il s'agit de passer d'une culture autocratique à une culture démocratique. Dans ce combat, la société civile a un rôle à jouer : universitaires, artistes, musiciens, entrepreneurs (...). Soit on tombe dans le fatalisme et le cynisme en se disant qu'il n'y a rien à faire et on continue avec la même politique bicentenaire qui a conduit au désastre. Soit on choisit de travailler en profondeur à la transformation de la culture, en s'appuyant sur l'histoire qui est maîtresse de sagesse.

Aucun peuple ne naît démocratique, c'est un combat de chaque instant, qui n'est jamais achevé. Un processus toujours recommencé. Un choix de société entre la liberté et la tyrannie, entre l'anarchie et la primauté du droit. Et ce combat commence au niveau local, par la décentralisation. Car la démocratie locale est le laboratoire de l'État de droit démocratique.

Conclusion de la seconde partie

339. Dans la seconde partie de cette étude, on a utilisé l'approche socio-technique des organisations pour scruter le fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes.¹¹⁴¹ Ainsi, la situation concrète de ces collectivités a été analysée et leurs contraintes mises en lumière.

Il ressort de cette analyse, que les collectivités territoriales haïtiennes font face à de nombreux dysfonctionnements qui représentent autant d'écarts entre la réalité des collectivités territoriales (système social) et les textes juridiques (système technique). En France, on n'a pas relevé ce genre de dysfonctionnement car, contrairement à ce qui se passe en Haïti, les lois sont généralement appliquées. C'est certainement la principale différence entre les deux pays qui peut expliquer tant d'obstacles à la décentralisation en Haïti.

Par ailleurs, au niveau des décrets-lois portant organisation et fonctionnement des sections communales et des communes, on a relevé une superposition de structures et une bureaucratie excessive conduisant à la paralysie. Par conséquent, plusieurs dispositions de ces décrets demeurent inappliquées car elles sont matériellement inapplicables au regard de la réalité socio-économique d'Haïti.

Le découpage territorial erratique des communes n'arrange pas leur situation : il ne leur permet pas de bénéficier de centres urbains dynamiques capables d'insuffler un développement autonome des territoires.

Le dysfonctionnement le plus grave réside au niveau de la collectivité départementale. Plus de trente ans après la ratification de la constitution haïtienne de 1987, les organes des départements ne sont toujours pas mis en place. En fait, cette collectivité territoriale n'existe que dans la constitution et les lois de la République. Une existence qu'on peut qualifier de virtuelle.

¹¹⁴¹ Sur l'approche socio-technique des organisations, voir supra n° 151.

Pour réduire les écarts entre le droit et la réalité, entre le système technique et le système social, une optimisation conjointe des deux systèmes s'avère nécessaire. Pour y parvenir, il faudra entreprendre une réforme globale au niveau de la gouvernance étatique.

Cette réforme comprendra quatre grands axes : réorganiser les institutions d'appui aux collectivités territoriales afin de renforcer l'administration locale, entreprendre une réforme fiscale pour augmenter les ressources des collectivités territoriales, réformer le mode de scrutin au niveau des élections locales¹¹⁴² pour rééquilibrer le rapport entre le pouvoir central et les collectivités locales en vue d'une meilleure collaboration entre le pouvoir central et les autorités locales, introduire des réformes au niveau de l'organisation juridictionnelle pour renforcer l'État de droit sans lequel le droit des collectivités territoriales ne pourra pas s'épanouir.

À la conclusion générale de cette étude, ces propositions de réforme seront développées sous la forme de sept jalons pour une décentralisation effective en Haïti.

¹¹⁴² Voir supra n° 288.

Conclusion générale

« L'élite ferme les yeux à l'évidence. Il lui suffirait, pourtant, de remarquer le développement démographique de notre peuple pour se rendre compte combien est vaine sa sottise prétention de figurer à elle seule toute la communauté haïtienne. »¹¹⁴³

340. Tout au long de cette recherche, on a réfléchi sur la décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française. On part de l'hypothèse que la France est plus avancée dans le processus de la décentralisation ; car, depuis plus de 40 ans la décentralisation y est en marche, alors qu'en Haïti elle fait ses premiers pas.

Or, la décentralisation est un processus dynamique, jamais achevé, toujours réajusté. On ne peut donc pas l'enfermer dans un cadre rigide. On peut tout au plus identifier quelques critères d'évaluation du niveau de son avancement. Ces critères s'apparentent aux grands principes de la décentralisation. L'analyse de ces grands principes tout au long de ce travail de recherche confirme l'hypothèse de départ.

Le premier principe analysé est celui de la libre administration des collectivités territoriales. Principal fondement de la décentralisation, il est à la fois une règle de répartition de compétences pour le législateur et une règle de fond s'imposant au législateur. En d'autres termes, la libre administration est le fondement de la compétence législative car il appartient au législateur d'en déterminer les principes ; et une norme de référence pour le contrôle de la constitutionnalité des lois car il n'y a pas de libre administration sans conseil élu ayant des compétences effectives.

En Haïti, l'équivalent du principe français de libre administration est celui de l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales. En effet, comme le principe de libre administration, l'autonomie est à la fois principe de compétence pour le législateur et principe de fond pour le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Pour protéger leur libre administration contre d'éventuelles atteintes du législateur et du pouvoir réglementaire, les collectivités territoriales françaises ont accès à deux procédures : la question prioritaire de constitutionnalité et le référé-liberté. En Haïti, les

¹¹⁴³ Price-Mars J., *Ainsi parla l'Oncle suivi de revisiter l'Oncle*, Mémoire d'encrier, Montréal, 2009, p. 125.

collectivités territoriales peuvent saisir la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif si elles estiment qu'un acte administratif illégal porte atteinte à leur autonomie administrative ; si c'est une loi qui porte atteinte à leur autonomie administrative, en principe c'est le Conseil constitutionnel qui est compétent mais ce Conseil n'est toujours pas constitué.

Deux principes dérivent de la libre administration des collectivités territoriales : la dévolution de compétences et de ressources à ces collectivités. Compétences et ressources sont consubstantielles à la libre administration ou autonomie administrative des collectivités territoriales.

La loi est la principale modalité de transfert de compétences aux collectivités territoriales. Cependant, il existe en France des modalités subsidiaires : l'expérimentation, la clause générale de compétences pour les communes ainsi que des compétences à géométrie variable depuis l'adoption de la loi Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification (3DS). Tel n'est pas le cas en Haïti où la loi demeure jusqu'à date la seule modalité de transfert de compétences aux collectivités territoriales.

Il ressort de cette étude, qu'il y a peu de différences entre la France et Haïti au niveau des grands principes de la décentralisation. En revanche, pour la mise en œuvre de ces principes, la décentralisation en Haïti rencontre beaucoup d'obstacles auxquels on a tenté d'apporter des solutions juridiques tout au long de cet exposé. Ces réponses sont basées sur l'analyse des faits au regard des données dont on dispose, et la rigueur scientifique dans l'état actuel des connaissances.

Les principales réponses juridiques qui ont émergé tout au long de cette étude sur la décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française, on peut les regrouper en sept points qui sont autant de jalons pour une décentralisation effective en Haïti : revoir le découpage territorial, renforcer les instruments de politique publique locale, diversifier les sources de financement des collectivités locales, remanier les organes des collectivités territoriales, réformer le système électoral, approfondir la déconcentration, construire l'État de droit.

1^{er} jalon : revoir le découpage territorial

341. Le redécoupage territorial actuel en Haïti est problématique. Au niveau des sections communales, on constate un déséquilibre important de leur répartition entre les différents

départements. Par ailleurs, la superficie des sections communales est très disparate d'une section communale à l'autre. Si la répartition des communes entre les départements est relativement équilibrée, il y a néanmoins de grands écarts de superficie entre elles. Certes, la taille et la superficie ne sont pas les seuls critères pouvant justifier un redécoupage territorial, elles sont toutefois pertinentes.

À moyen terme, il faudra revoir le découpage territorial des collectivités territoriales d'Haïti. Il faudrait créer une commission technique formée notamment de techniciens d'institutions spécialisées comme le Centre Nationale d'Information Géospatiale (CNIGS) et de l'Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique (IHSI). Comme c'est une question très sensible, impliquant des enjeux électoraux, un dialogue avec les populations concernées et les élus locaux est nécessaire pour parvenir à un redécoupage territorial le plus consensuel possible.

2^{ème} jalon : Renforcer les instruments de politique publique locale

342. En Haïti, les collectivités territoriales n'ont pas créé d'organismes dotés de la personnalité morale en charge de gérer des services publics locaux, comme c'est le cas en France. Or, pour mieux servir leurs administrés, de tels organismes peuvent faciliter la mise en commun par les communes de leurs ressources, ou encore renforcer la collaboration avec le secteur privé local.

La défaillance du cadre légal explique en partie cette situation. En effet, en droit positif haïtien, pour créer des entreprises publiques locales, les collectivités territoriales peuvent s'appuyer uniquement sur la loi sur les sociétés anonymes mixtes qui autorise l'État ou la commune à participer en qualité d'actionnaire dans les sociétés anonymes par actions.

L'adoption d'une loi portant création de la société publique locale et de la société d'économie mixte locale peut créer des conditions à l'avènement de services publics de proximité viables si elle est accompagnée, de la part de l'État, d'incitations financières aux communes qui acceptent de se regrouper pour créer des sociétés publiques ou des sociétés d'économie mixte locales.

Les défis écologiques qui sont particulièrement aigus en Haïti, devraient mobiliser les collectivités territoriales, car elles sont en première ligne pour venir en aide aux populations en cas de catastrophe naturelle et pour agir en amont afin de prévenir les

désastres. Maîtriser et organiser l'espace devrait être d'abord de la responsabilité des collectivités locales.

Pourtant, le rôle des collectivités territoriales en la matière est assez vague et imprécis. Les textes de loi sur l'environnement et l'urbanisme sont épars et souvent incohérents. Ils sont caractérisés par un manque (ou même une absence) de synergie et de coordination entre le niveau local et le niveau national.

L'adoption d'un code de l'environnement et d'un code de l'urbanisme qui clarifie le rôle et la mission de l'État et des collectivités territoriales peuvent renforcer la politique publique locale en matière d'environnement et d'urbanisme à condition que les moyens techniques et financiers soit mis à la disposition de ces collectivités. Ce qui nous amène à parler de l'urgence de diversifier les sources de financement des collectivités locales.

3^{ème} jalon : Diversifier les sources de financement des collectivités locales

343. La situation critique des finances publiques locales haïtiennes appelle à une réforme fiscale urgente. Il en va de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il faudrait non seulement élargir l'assiette fiscale autant que possible, mais encore procéder à une meilleure répartition des impôts et des taxes entre les communes et les départements. On pourrait confier cette réforme à une commission composée de cadres de la Direction Générale des Impôts et d'élus locaux.

L'État pourrait se porter garant des emprunts des collectivités territoriales dans les conditions que le législateur aura définies afin de limiter l'endettement des collectivités territoriales. Un système d'assurance devrait être mis en place pour garantir ces prêts en cas de défaut de paiement d'une collectivité.

La diversification des sources de financement des collectivités locales pourrait ne pas suffire à faire face à la crise des finances publiques locales, il faudrait penser à une réforme structurelle de ces collectivités.

4^{ème} jalon : remanier les organes des collectivités territoriales

344. Pour rationaliser le fonctionnement des collectivités territoriales, le président de l'organe exécutif (coordonnateur de CASEC, maire, président du Conseil départemental) aura la charge de présider les assemblées (ASEC, Assemblée municipale, Assemblée

départementale). Les secrétariats des différentes collectivités territoriales auront la charge du secrétariat des différentes assemblées.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire d'avoir des élus différents pour chaque collectivité. En réduisant le nombre d'élus, on gagne en économie mais aussi en efficacité dans la mesure où il y aura une meilleure synergie entre les différents niveaux de collectivité territoriale.

Remanier les organes des collectivités territoriales implique nécessairement une réforme du système électoral.

5^{ème} jalon : réformer le système électoral local

345. La réforme du système électoral local vise un triple objectif : créer une symbiose entre la section communale et la commune, rendre fonctionnel la collectivité départementale, assurer une représentation des collectivités territoriales au niveau du Parlement.

Les membres de l'Assemblée de la section communale (ASEC) et les membres du Conseil d'Administration de la section communale (CASEC) seront élus au suffrage universel direct comme c'est le cas actuellement. Le président ou la présidente du CASEC représentera sa section communale à l'Assemblée municipale. En cas d'empêchement, il pourra déléguer un membre du CASEC. Ainsi, ce ne sera plus nécessaire d'organiser des élections pour élire les membres de l'Assemblée municipale.

Les membres du Conseil municipal seront élus au suffrage universel direct comme c'est le cas actuellement. Le maire représentera sa commune à l'Assemblée départementale. En cas d'empêchement, il pourra déléguer un membre du Conseil municipal. Ainsi, ce ne sera plus nécessaire d'organiser des élections pour élire les membres de l'Assemblée départementale et cette Assemblée pourra enfin fonctionner. Il restera à élire le Conseil départemental pour que la collectivité départementale soit fonctionnelle.

En cas de vacance de siège au niveau de l'organe exécutif d'une collectivité locale, l'organe délibérant pourra élire un de ses membres pour combler la vacance jusqu'aux prochaines élections.

Afin de tenir compte du contexte culturel haïtien dans lequel le parlementaire est perçu comme un agent de développement, le député sera élu dans chaque commune par une

assemblée électorale composée des membres : du Conseil municipal, de l'Assemblée municipale, du Conseil d'administration de la section communale et de l'Assemblée de section communale.

Comme il sera redevable des élus de sa commune, on peut espérer qu'une fois élu le député protégera l'autonomie des collectivités territoriales au lieu de chercher à se substituer aux maires.

6^{ème} jalon : approfondir la déconcentration

346. La décentralisation, pour être efficace, doit être accompagnée de la déconcentration des principales institutions étatiques et d'un meilleur contrôle administratif de l'État sur les collectivités territoriales.

On pourrait commencer par déconcentrer des ministères à vocation économique dans des régions géographiques afin de mieux restructurer l'économie et de mettre en œuvre des plans de développement régional de concert avec les collectivités territoriales. Dans chaque région, un haut fonctionnaire aura la charge de coordonner ce plan et d'apporter un appui technique aux collectivités territoriales qui en font la demande.

Il faudra aussi renforcer les délégations (préfectures) par la mise en place d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général sous le contrôle hiérarchique du délégué (préfet). Ce secrétaire général doit être un haut fonctionnaire ayant le niveau de bac + 4 au moins en droit, science politique ou administration publique.¹¹⁴⁴ Une technostructure est nécessaire pour soutenir le délégué dans son travail de représentant de l'État.

7^{ème} jalon : construire l'État de droit

347. La France est un État de droit, même si elle n'est pas parfaite. C'est principalement pour cela que la décentralisation fonctionne en France alors qu'elle piétine en Haïti ; pourtant, les principes fondamentaux de la décentralisation sont pour l'essentiel les mêmes dans les deux cas. En France, le juge constitutionnel en particulier a beaucoup contribué à donner vie au principe de libre administration des collectivités territoriales. Sans sa jurisprudence, ce principe serait resté lettre morte.

¹¹⁴⁴ Cette proposition est en accord avec le contexte de l'enseignement supérieur haïtien. Car, la majorité des facultés des différentes universités haïtiennes ne délivrent pas des diplômes de Master mais de Licence (Bac + 4).

Toutes les réformes précédentes ne suffiront pas à renforcer la décentralisation en Haïti sans la mise en place d'un État de droit. La construction de cet État de droit comprendra deux grands axes : la réforme juridictionnelle et la réforme procédurale.

L'instauration de l'État de droit démocratique en Haïti passe par le renforcement de l'organisation juridictionnelle. Il est grand temps de mettre en place le Conseil constitutionnel prévu par l'amendement de la constitution du 29 mars 1987. Parallèlement, il faudrait créer un ordre juridictionnel administratif séparé de l'ordre juridictionnel judiciaire, et un tribunal des conflits pour résoudre les conflits de juridiction.

La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif fonctionne déjà comme un embryon d'ordre administratif, il faudrait maintenant la placer au-dessus de la hiérarchie administrative pour que ses arrêts ne soient plus susceptibles de cassation judiciaire.

Au niveau procédural, il faudrait introduire en droit positif haïtien une procédure de référé-liberté comme celle qu'on retrouve en droit français, afin de faire progresser l'État de droit et de mieux protéger les libertés. Pour que les collectivités territoriales puissent profiter de cette procédure, il est nécessaire que le législateur reconnaisse l'autonomie administrative des collectivités territoriales comme une liberté fondamentale.

348. À la fin de cette recherche, on est arrivé à la conclusion qu'il ne suffit pas d'avoir de beaux textes juridiques, qui proclament les grands principes de la décentralisation, pour que celle-ci soit cristallisée. La décentralisation fonctionne dans un État de droit démocratique. On ne peut pas décentraliser sans une réforme générale au niveau de l'État. En contrepartie, par la décentralisation, l'État deviendra plus efficace dans son organisation et dans son action. C'est aussi cela la bonne gouvernance.

I.- Droit positif

A.- Droit français et européen

1.- Législation

Cans, Chantal, Jessica Makowiak, et Édith Dejean, *Code de l'environnement*. 20^{ème} éd., Codes Dalloz, Paris, Dalloz, 2017.

Cauchois, Hervé, *Code électoral 2022*. 29^{ème} éd., à jour au 22 décembre 2021, Les codes, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2022.

Conseil de l'Europe : « Charte Européenne de l'Autonomie Locale », 15 octobre 1985.
<https://rm.coe.int/1680a40961>.

Formery, Simon-Louis, *La Constitution commentée article par article*, 21^{ème} éd., Paris, Hachette supérieur, 2018.

Guillou, Morgane, *Code général des collectivités territoriales*, 22^{ème} éd., Codes Dalloz, Paris, Dalloz, 2018.

La Bibliothèque juridique, *Code des juridictions financières*, Paris, 2018.

Lascombe, Michel, Xavier Vandendriessche, et Christelle de Gaudemont de La Montfortière, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux : annoté, commenté en ligne*, 7^{ème} éd., Codes Dalloz, Paris, Dalloz, 2017.

Léon, Adélaïde, et Marie-Charlotte Lesergent, *Code de l'urbanisme : annoté & commenté*, 29^{ème} éd., Codes Dalloz, Paris, Dalloz, 2020.

Salon, Serge, Jean-Charles Savignac, Suzanne Sprungard, et Guillaume Paillet, *Code de la fonction publique*, 17^{ème} éd., Codes Dalloz, Paris, Dalloz, 2018.

Stahl, Jacques-Henri, et Zéhina Ait-El-Kadi, *Code de justice administrative : annoté et commenté*, 2^{ème} éd., Codes Dalloz, Paris, Dalloz, 2017.

Sénat de la République française, La loi municipale de 1884.

<https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851A.html>.

2.- Manuels et dictionnaires

Bacoyannis, Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*. Collection Droit public positif, Aix-en-Provence, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1993.

Baudu, Aurélien, *Droit des finances publiques*, Hypercours Dalloz, Paris, Dalloz, 2015.

Bellescize, Ramu de, *Droit administratif général*. Éd. 2013-2014, Fac universités, Paris, Gualino-Lextenso éd., 2013.

Bourdon, J., J.-M. Pontier, et J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 1^{ère} éd., PUF, 1987.

Braud, Xavier, *L'essentiel de l'organisation juridictionnelle*, 4e éd. 2023-2024, Les carrés, Paris-La Défense, Gualino, 2023.

Brisson, Jean-François, *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales : actes des journées de l'Association française de droit des collectivités locales organisées les 19 et 20 septembre 2007 à Bordeaux et à Agen*, Paris, Harmattan, 2009.

Buffelan-Lanore, Yvaine, *Droit civil. Première année*, Paris, 9^{ème} éd., Masson / A. Colin, 1995.

Dantonel-Cor, Nadine, *Fiches d'institutions administratives : rappels de cours et exercices corrigés*, Paris, Ellipses, 2020.

Donier, Virginie, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2019.

Dupéron, Olivier (dir.), *Actes 1 et 2 de la décentralisation. Les transferts de l'État vers les collectivités territoriales. 40 ans de déplacement des politiques publiques*, GRALE, Paris, Harmattan, 2023.

Fabre-Magnan, Muriel, *Introduction générale au droit : droit des personnes, méthodologie juridique*, 2^{ème} éd., Licence, Paris, PUF, 2011.

Faure, Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, 4^{ème} éd., Précis Dalloz (Droit privé/Droit public), Paris, Dalloz, 2016.

Ferstenbert, Jacques, François Priet, et Paule Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} éd. 2016, Hypercours Dalloz, Paris, Dalloz, 2016.

Foillard, Philippe, *Dictionnaire de droit public*, Paris, Centre de publications universitaires, 2000.

Foillard, Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^{ème} éd., à jour au 1er juillet 2014, Paradigme, Bruxelles, Larcier, 2014.

Gohin, Olivier, *Droit des collectivités territoriales*, Référence, Paris, Cujas, 2011.

Hennette-Vaucheze, Stéphanie, et Diane Roman, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Hypercours, Paris, Dalloz, 2013.

Kada, Nicolas, Romain Pasquier, Claire Courtecuisse, et Vincent Aubelle, *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017.

Le Mestre, Renan, *Droit des collectivités territoriales*, Fac universités, Paris, Gualino, 2004.

Lerique, Florence (dir.), *Les fondements de l'administration territorialisée. Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale de la République*, GRALE, Paris, Harmattan, 2023.

Leroy, Marc, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Collection Finances publiques, Paris, Économica, 2017.

Long, Marceau, Weil Prosper, Braibant Guy, Delvolvé Pierre, et Genevois Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21^{ème} éd., Grands arrêts, Paris, Dalloz, 2017.

Mahouachi, Mohamed, *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Aix-en-Provence, PUAM, 2002.

Terré, François, Simler Philippe, Lequette Yves, *Droit civil. Les obligations*, 8^{ème} éd., Précis Droit privé, Paris, Dalloz, 2002.

Thouroude, Jean-Jacques, *Pratique du contentieux administratif*, Guide pro, Issy-les-Moulineaux, Gualino-Lextenso éd., 2014.

Tifine, Pierre, *Droit administratif français*, 4^{ème} éd., Saarbrücken, EJFA, 2018.

Tifine, Pierre, *Droit administratif français – Tome II. Les actes administratifs, les activités administratives, la responsabilité administrative*, 7^{ème} éd., Saarbrücken, EJFA, 2023.

Verpeaux, Michel, et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} éd., Manuel, Paris-La Défense, LGDJ, 2021.

Waline, Jean, *Droit administratif*, 27^{ème} éd., Précis, Paris, Dalloz, 2018.

Zarka, Jean-Claude, *L'essentiel du droit des collectivités territoriales*, Paris, Gualino/Lextenso, 2020.

Zolle, Elisabeth, Gilles J. Guglielmi, Aurélie Duffy-Meunier, et Idris Fassassi, *Introduction au droit public*, 3^{ème} éd., 2022, Précis, Paris, Dalloz, 2022.

3.- Articles

Aubelle, Vincent, « Péréquation ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 01-5.

Baudu, Aurélien, « Fiscalité locale ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 50-56.

Belda, Pierre, « Commune ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 21-26.

Borner-Kaydel, Emmanuelle, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat ». In *Les Annales de droit*, octobre 2016, 09-32. <https://doi.org/10.4000/add.328>.

Boyer, Jean-Claude. « La région, un nouvel acteur de la gestion et de l'aménagement du territoire ». In *La France. Les 26 régions*, 2009, pp. 3-13, <https://doi-org.bases-doc.univ-lorraine.fr/10.3917/arco.boyer.2009.01.0003>

Cabannes Xavier, « Le contentieux des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ». In *AJDA*, n° 11/2016, pp. 598-603.

Courtecuisse, Claire, « Tutelle ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 36-40.

Crouzatier-Durand, Florence, « Le succès des expériences normatives étatiques face aux échecs de l'expérimentation normative locale ». In *Actes des journées de l'Association française de droit des collectivités locales*, Bordeaux et Agen, Harmattan, 2007, pp. 23-31.

Cumin, David, « La nature politico-juridique de l'Union européenne. Comparaison de l'Union avec la Fédération ». In *Civitas Europa*, n° 48, janvier 2022, pp. 265-279.

<https://doi.org/10.3917/civit.048.0265>

Dantonel-Cor, Nadine, « L'évolution de la notion de collectivité territoriale au prisme de la recomposition des territoires locaux ». In *Civitas Europa*, n° 40, janvier 2018, pp. 281-297. <https://doi.org/10.3917/civit.040.0281>.

De Briant, Vincent, « Typologie des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ». In *Actes des journées de l'Association française de droit des collectivités locales*, Bordeaux et Agen, Harmattan, pp. 65-79, 2007.

De Crouy-Chanel, Emmanuel, « L'autonomie financière des collectivités territoriales à l'époque contemporaine ». In *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Finances publiques, Economica, 2017, pp. 63-74.

De Montalivet Pierre, « QPC et droit des collectivités territoriales ». In *AJDA* n° 11/2016, pp. 586-591.

Dyens, Samuel, et P. Villeneuve, « Contrôle de la prévention des conflits d'intérêts par les chambres régionales et territoriales des comptes : un marchepied pour la compliance ? ». In *AJ Collectivités Territoriales* 2023, pp.407-411.

Faure, Bertrand, « L'expérimentation ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, janvier 2017, pp. 529-534.

Faure, Bertrand, « Remarques sur le problème de la loi pour décentraliser ». In *Actes des journées de l'Association française de droit des collectivités locales*, Bordeaux et Agen, Harmattan, 2007, pp. 187-189.

Fort, François-Xavier, « Clause générale de compétence ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, janvier 2017, pp. 171-175.

Genève, Pierre, « De la loi 3DS à l'ordonnance réformant le régime de responsabilité des gestionnaires publics : quel rôle pour les CRC ? ». In *AJ Collectivités Territoriales* 2023, pp. 405-406.

Janicot, Laetitia, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? ». In *RFDA* 2011, pp. 227-239.

Kada, Nicolas, « De quoi l'administration territoriale de la République est-elle le nom ? » dans *Les fondements de l'administration territorialisée. Les éclairages apportés par la loi d'administration territoriale de la République*, GRALE, Paris, Harmattan, 2023.

Le Bot Olivier, « L'utilisation du référé-liberté par les collectivités territoriales ». In *AJDA*, 11/2016, pp. 592-597.

Le Chatelier, Gilles, « Contrôle exercé par la chambre régionale des comptes sur les satellites des collectivités locales : le cas des entreprises publiques locales ». In *AJ Collectivités Territoriales* 2023, pp. 402-404.

Martin, Julien, « Contrôle de légalité ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 313-317.

Oliva, Eric, « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? ». In *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Economica, 2017, pp. 91-110.

Ozouf-Marignier, Marie-Vic, « Département ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 401-407.

Pailler, Guillaume, « La Cour des comptes salue la “bonne santé” financière des collectivités ». In *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, p. 397.

Pasquier, Romain, « Région ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, pp. 895-899.

Pontier, Jean-Marie, « Compétence ». In *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, janvier 2017, pp. 239-245.

Roux, André, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ». In *RFDA*, 11 mai 1992, pp. 435-452.

Verpeaux, Michel, « Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales », In *AJDA*, 2011, pp. 2067-2071.

Villeneuve, Pierre, « Relations Etats-collectivités territoriales : l'examen du contrôle de légalité ». In *AJ Collectivités Territoriales*, 2022, pp. 68-71.

B.- Droit haïtien

1.- Législation

Le Moniteur. Constitution de la République d'Haïti, 167^e Année. No 96 (1987).
<https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht2011.htm>.

Le Moniteur. Décret adaptant la législation communale aux dispositions de la Constitution en vigueur. No. 76 (1982).

Le Moniteur. Décret du 12 octobre 2005 sur la gestion de l'environnement. No. 11 (2006).

Le Moniteur. Décret électoral. No. Spécial / 1 (2015).

Le Moniteur. Décret établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. No. 24 (2006).

Le Moniteur. Décret faisant obligation à la direction générale des impôts de verser au compte des communes les recettes communales par elles perçues. No. 9-A (1988).

Le Moniteur. Décret fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales. 161^{ème} Année-No. 49 (2006).

Le Moniteur. Décret fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics. 161ème Année-No. 49 (2006).

Le Moniteur. Décret fixant les règles appelées à définir l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur (1990).

Le Moniteur. Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la commune. 161ème Année-No. 49 (2006).

Le Moniteur. Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la section communale, 161ème Année-No. 49 (2006).

Le Moniteur. Décret fixant l'organisation et le fonctionnement du département. 161ème Année-No. 49 (2006).

Le Moniteur. Décret identifiant et établissant les limites territoriales des départements, des arrondissements, des communes et des sections communales de la République d'Haïti. 107ème Année. No. 147 (2015).

Le Moniteur. Décret modifiant le décret du 5 avril 1979 en vue d'adopter une nouvelle imposition plus rationnelle à la contribution foncière de la propriété bâtie (1981).

Le Moniteur. Décret portant code fiscal. No. 3 (2023).

Le Moniteur. Décret portant organisation et fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. No. 78 (1983).

Le Moniteur. Décret portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances. No. 22 (1987).

Le Moniteur. Décret sur la délégation. No. 48 (1990).

Le Moniteur. Loi modifiant le décret du 28 septembre 1987 adoptant de nouvelles dispositions légales sur la patente de façon à concilier les intérêts du fisc avec ceux des contribuables (1996).

Le Moniteur. Loi portant création d'un fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (1996).

Le Moniteur. Loi sur les contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales. No. 64-A (1996).

« Les Constitutions d'Haïti ». <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ht.htm>.

Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales de la République d'Haïti, *Recueil de textes normatifs entourant l'action locale*, 1^{ère} éd., Port-au-Prince, 2011.

2.- Manuels

Georges, André Lemercier, *Fiscalité haïtienne. Guide pratique du contribuable*, Port-au-Prince, Henri Deschamps, 2020.

Grand-Pierre, Claude, *Gouvernance de proximité et collectivités territoriales en Haïti*, Port-au-Prince, C3 éditions, 2015.

Ministère de la Justice, *Regards sur l'organisation judiciaire en Haïti*, Port-au-Prince, Henri Deschamps, 1997.

Privert, Jocelerme, *Décentralisation et collectivités territoriales. Contraintes, enjeux et défis*, Delmas, Le béréen, 2006.

C.- Droit étranger et international

Colin, Roland, « L'Espagne des communautés régionales autonomes ». In *Observations et diagnostics économiques*, janvier 1988 n° 22, pp. 227-262.

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/9-022.pdf>

Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme. Convention Américaine Relative aux Droits de l'Homme (1969).

<https://www.cidh.oas.org/basicos/french/c.convention.htm>.

David, Éric, et Cédric Van Assche, *Code de droit international public*, 4e éd., Codes en poche, Bruxelles, Bruylant, 2008.

Faniel, Jean, Cédric Istasse, Vincent Lefebvre, et Caroline Sägerser, « La Belgique, un Etat fédéral singulier ». In *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/15, n° 2500, pp. 7-266.

Fougerouse, Jean, « La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme ». In *Revue Internationale de Droit Comparé*, n° 55-4 (décembre 2003), pp. 923-961.

Subra de Bieusses, Pierre, « Un État unitaire ultra-fédéral ». In *Pouvoirs*, n° 124 (2008/1), pp. 19-34.

II.- Philosophie, épistémologie et méthodologie

Barraud, Boris, *La recherche juridique. Sciences et pensées du droit*, logiques juridiques, Paris, Harmattan, 2016.

Drago, Roland, *Souveraineté de l'État et interventions internationales : actes du colloque organisé à la fondation Singer-Polignac, Paris, le 24 novembre 1994*. Thèmes et commentaires. Paris : Dalloz, 1996.

Jaluzot, Béatrice, « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective ». In *Revue internationale de droit comparé*, n° 57, janvier 2005, pp.29-48.

Mongoin, David, *Philosophie du droit*, 1^{ère} éd., Paris, Dalloz, 2022.

Ponthoreau, Marie-Claire, « Le droit comparé en question (s). Entre pragmatisme et outil épistémologique ». *Revue internationale de droit comparé* 57, n° 1 (2005), pp. 7-27.

Soler, Léna, *Introduction à l'épistémologie*, Philo, Paris, Ellipses, 2000.

III.- Économie, gestion et science politique

Alternatives économiques, *L'économie de A à Z*, Paris, 2013.

Bernoux, Philippe, *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*. Sixième édition, Revue et Corrigée. Points 180. Paris, Éditions du Seuil, 2009.

De Tocqueville, Alexis, *De la démocratie en Amérique Tome I et II*, 1^{ère} éd., Paris, Nouvelles Lectures d'Antan, 2019.

Eraly, Alain, et Marie Göransson, « Gouvernance ». In *La Revue Nouvelle*, n° 5 (1^{er} juillet 2020), pp. 43-48. <https://doi.org/10.3917/rn.205.0043>.

Landrieux-Kartochian, Sophie, *Théorie des organisations*, 4^{ème} éd., Fac universités, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2018.

Le Point Références, *Comprendre l'économie : Smith, Ricardo, Marx, Keynes, Hayek, Coase, Friedman : les textes fondamentaux*, Paris, Sebdo, 2016.

Lord Acton, *Lettre de John Emerich Edward Dalberg-Acton à Bishop Mandell Creighton*, 5 avril 1887. <https://history.hanover.edu/courses/excerpts/165acton.html>.

Mintzberg, Henry, *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris, Ed. d'organisation, 2011.

Nay, Olivier, *Lexique de science politique : vie et institutions politiques*, 3^{ème} éd., Lexique, Paris, Dalloz, 2014.

Smith, Adam, *La richesse des nations*, Les livres qui ont changé le monde, Paris, Flammarion, 2009.

The Macmillan Company and the Free Press, « Centralization and Decentralization ». In *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 2, New York, 1968.

Voisin, François, et Pierre Kayser, *Les 3000 mots essentiels de l'économie et des affaires : définitions avec glossaire français-allemand-anglais ; les mots clés, précurseurs, théories, organisations*, Paris, Editions ESKA, 2005.

IV.- Histoire, géographie et démographie

Burbank, Jane, Frederick Cooper, et Christian Jeanmougin. *Empires : de la Chine ancienne à nos jours*, Paris, Payot, 2011.

Calmont, André, « Démographie d'une société encore rurale ». In *Haïti entre permanences et ruptures. Une géographie du territoire*, Matoury (Guyane), Ibis rouge éditions, 2015, pp. 19-28.

Calmont, André, et Pierre Jorès Mérat, *Haïti entre permanences et ruptures : une géographie du territoire*, Matoury (Guyane), Ibis rouge éditions, 2015.

Casséus, Ernst Pedro, *Dictionnaire géographique et toponymique de la République d'Haïti*. 2^{ème} éd., Port-au-Prince, Henri Deschamps, 2016.

Castor, Suzy, Luc Robert Romulus, et Stanley Zamor, *Collectivités territoriales : superficie, population, localisation*. Port-au-Prince, CRESFED, 2005.

Dorner, Véronique, « La décentralisation en Haïti », n° 15/1998 (1 mai 1998).
<https://journals.openedition.org/apad/565>.

Price-Mars, Jean, *Ainsi parla l'Oncle suivi de revisiter l'Oncle*, Montréal, Mémoire d'encrier, 2009.

Roupert, Catherine Eve, *Histoire d'Haïti : la première République noire du Nouveau Monde*, Pour l'histoire, Paris, Perrin, 2011.

Tardieu, Jean-François, « Le redécoupage territorial administratif, un impératif pour l'aménagement du territoire d'Haïti », janvier 2015.

https://www.researchgate.net/publication/326742651_Le_redecoupage_territorial_administratif_un_imperatif_pour_l%27Amenagement_du_Territoire_d%27Haïti.

V.- Études et actualités

Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes : des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Washington DC, 2017.

Conseil pontifical « Justice et paix ». « Compendium de la doctrine sociale de l'Église », https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justicepeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_fr.html.

Etienne, Michelin, « 2020 : une année particulièrement difficile pour les finances locales en Haïti », FENAMH, 21 décembre 2020. <https://www.fenamh.org.ht/2020-une-annee-particulierement-difficile-pour-les-finances-publiques-locales-en-haiti/>.

Gouvernement de la République d'Haïti, « Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir », mars 2010. <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Plan-d-action-pour-le-relevement-et-le-developpement-d-Haiti.-Les-grands-chantiers-pour-l-avenir>.

Le National. « Vers la réforme et la modernisation de la fonction publique territoriale en Haïti », 14 octobre 2023. https://mail.lenational.org/post_article.php?pol=4151.

Le Nouvelliste. « Les finances locales : talon d'Achille des collectivités en Haïti ». 19 avril 2016.

<https://lenouvelliste.com/article/157981/les-finances-locales-talon-dachille-de-la-decentralisation-des-collectivites-en-haiti>.

République d'Haïti, Comité interministériel d'aménagement du territoire, *Haïti demain. Objectifs et stratégies territoriales pour la reconstruction*, mars 2010.

<https://www.pseau.org/outils/biblio/resume.php?d=1915>.

TABLE CHRONOLOGIQUE DES DÉCISIONS ET ARRÊTS.

[Jurisprudence française]

I.- Conseil constitutionnel

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>

Date	Intitulé	Numéro
12/05/1964	Nature juridique de certaines dispositions relatives à l'administration départementale et à l'administration communale	64-29 DC
9/07/1970	Nature juridique de certaines dispositions de l'article 10, premier alinéa, de la loi du 10 juil. 1964 portant réorganisation de la région parisienne	70-63 L
23/04/1971	Nature juridique de certaines dispositions de l'article 10, alinéa 3, de la loi du 10 juil. 1964 portant réorganisation de la région parisienne et articles 98, dernier alinéa, et 115, alinéa 2, modifié du code de l'administration communale	71-70 L
19/11/1975	Nature juridique de diverses dispositions relatives à l'administration communale, aux syndicats de communes, aux fusions et regroupements de communes, aux districts et aux agglomérations nouvelles	75-84 L
2/06/1976	Nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à l'administration communale	76-89 L
6/10/1976	Nature juridique de certains textes relatifs à l'administration communale	76-93 L
25/02/1982	Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	82-137 DC
28/12/1982	Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des EPCI	82-149 DC
20/01/1984	Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	83-168 DC
11/10/1984	Entreprises de presse	84-181 DC

18/01/1985	Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales	84-185 DC
8/08/1985	Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie	85-196 DC
26/06/1986	Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social	86-207 DC
20/02/1987	Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature	87-149 L
30/12/1987	Loi de finances pour 1988	87-237 DC
10/03/1988	Nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juil. 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public	88-154 L
29/05/1990	Loi visant la mise en œuvre du droit au logement	90-274 DC
25/07/1990	Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux	90-277 DC
9/05/1991	Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse	91-290 DC
26/01/1995	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	94-358 DC
6/02/1996	Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française	96-372 DC
9/04/1996	Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française	96-373 DC
20/05/1998	Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994	98-400 DC
14/01/1999	Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers de l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux	98-407 DC

18/03/1999	Nature juridique du huitième alinéa de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Commission nationale du débat public)	99-184 L
30/05/2000	Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives	2000-429 DC
7/12/2000	Loi d'orientation pour l'outre-mer	2000-435 DC
10/01/2001	Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'Assemblée de la Polynésie française	2000-438 DC
17/01/2002	Loi relative à la Corse	2001-454 DC
17/07/2003	Loi de programme de l'Outre-Mer	2003-474 DC
30/07/2003	Loi organique relative au référendum local	2003-482 DC
12/02/2004	Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française	2004-490 DC
12/08/2004	Loi relative aux libertés et responsabilités locales	2004-503 DC
7/07/2005	Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique	2005-516 DC
30/11/2006	Loi relative au secteur de l'énergie	2006-543 DC
15/02/2007	Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer	2007-547 DC
06/12/2007	Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française	2007-559 DC
24/07/2008	Loi relative aux contrats de partenariat	2008-567
2/07/2010	Commune de Dunkerque (fusion de communes)	2010-12 QPC
22/09/2010	Commune de Besançon et autre (instruction CNI et passeports)	2010-29/37 QPC
9/12/2010	Loi de réforme des collectivités territoriales	2010-618 DC
17/03/2011	Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete (contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française)	2010-107 QPC
25/10/2013	Commune du Pré-Saint-Gervais (mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure publique envers un corps constitué)	2013-350 QPC
23/01/2014	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	2013-687 DC

25/04/2014	Commune de Thonon-les-Bains et autre (rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre)	2014-391 QPC
16/09/2016	Assemblée des départements de France	2016-565 QPC
21/10/2016	Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre (choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement pour les communes nouvelles)	2016-588 QPC

II.- Tribunal des conflits

Date	Intitulé	Numéro
7/07/1975	Commune des Ponts-de-Cé	02008
19/11/2007	Préfet du Val-de-Marne c. CA Paris	3653
17/06/2013	M. Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman	3911

III.- Conseil d'État

<https://www.conseil-etat.fr/>.

Date	Intitulé	Numéro
14/05/1971	Sieurs Fasquelle, Duval et Daguet	77582 et 77583
3/06/1983	Mme Vincent	31680
23/03/1984	Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron	56053
28/01/1987	Baloup c/ Grévoul et a.	72946
27/02/1987	Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante	54847
9/12/1987	Barral et a.	83537
11/12/1987	Élection du président du Conseil régional de la Haute-Normandie	77054
25/04/1994	Président du Conseil général du territoire de Belfort	145874
6/01/1995	Conseil général de la Moselle	91224

6/01/1995	Synd. National des personnels de l'Équipement CGT	91224
9/10/1995	Commune de St Joseph	117922
30/10/1996	Conseil municipal de Munster	130031
21/01/1997	Loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance	96-387 DC
28/02/1997	Commune du Port	167483
19/03/1997	Dépt. De la Loire	142266 et 142390
6/07/1997	Synd. National des ingénieurs techniciens agréés	87539
18/01/2001	Commune de Venelles	229247
29/01/2001	Commune de Mons-en-Baroeul	193716
29/10/2001	Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	237132
24/01/2002	Commune de Beaulieu-sur-Mer	244138
29/03/2002	Préfet des Bouches-du-Rhône	243338
21/11/2002	Gaz de France	251726
5/03/2003	Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris	238039
2/02/2004	Sté SOCAE Atlantique	241997
5/01/2005	Commune de Versailles	232888
1/09/2010	Thalineau	330734
19/07/2011	Commune de Trélazé	308544
16/11/2011	Ville de Paris, Sté d'économie mixte PariSeine	353172
23/12/2011	Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	348647
21/09/2012	Commune de Vitry-sur-Seine	360602
23/01/2013	Commune de Chirongui	365262
14/10/2015	Association automobile club des avocats	375027

INDEX ALPHABÉTIQUE

[Les chiffres renvoient aux numéros de page]

A

affaires locales, 14
affaires propres, 14, 26
autonomie, 24, 69
autonomie administrative, 71, 73, 139, 267
autonomie locale, 66, 67

C

centralisation, 127
circonscription administrative, 163
clause générale de compétence, 26, 116
 intérêt public local, 118
 neutralité de l'action locale, 118
collectivité locale, 163
collectivité territoriale, 23, 163
commune, 165, 181
compensation des charges, 143
compétence, 106, 107
 compétence concurrente, 109
 compétence conjointe, 110
 compétence exclusive, 108
 compétence parallèle, 110
 compétence partagée, 110
compétence d'attribution, 105
compétence implicite, 16
contrôle administratif de légalité, 26
contrôle de légalité, 15, 267

D

décentralisation, 13, 14, 16, 47, 127, 158, 233
déconcentration, 16, 267

département, 200, 203
droits créances, 93

E

école physiocratique, 45
établissement public, 152, 239
 agence départementale, 264
 communauté de communes, 263
 établissement public à caractère industriel et commercial, 240
 établissement public administratif, 240
 établissement public local, 163
 syndicat de communes, 263
État, 88, 105, 148
État fédéral, 13, 67
État unitaire, 13, 67
expérimentation, 114
 expérimentation dérogatoire, 116

F

finances publiques, 248
fiscalité locale, 140, 142
 compétence fiscale dérivée, 143
 contribution foncière des propriétés bâties, 254
 contribution foncière des propriétés non bâties, 255
 fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, 252
 patente, 255
 pouvoir financier local, 141
 taxe sur les surfaces commerciales, 258
fiscalité locale (France)
 contribution économique territoriale, 257

imposition forfaitaire sur les entreprises
de réseaux, 257
taxe d'habitation, 256
taxe foncière sur les propriétés bâties,
256
taxe foncière sur les propriétés non
bâties, 256
taxe sur les surfaces commerciales, 258
fonctionnaire, 240, 241

G - I

gouvernance, 236
impôt, 249
incompétence négative, 56

L

le keynésianisme, 147
libéralisme, 146
liberté contractuelle, 64
libertés publiques, 91
libre administration, 50, 52, 53
décentralisation administrative, 14
libre disposition des ressources, 135, 137,
140, 154
autonomie financière, 136, 139
libre gestion, 53, 63

M - N - O

métropole, 202
monarchie administrative, 45
norme, 50
notion, 50
ordre public, 83, 84

ordre public international, 84
ordre public interne, 84
ordre public national, 83
ordre public textuel, 84
ordre public virtuel, 84

P

péréquation, 140, 145
personne morale, 24
personne morale de droit privé, 24
personne morale de droit public, 24
pouvoir hiérarchique, 26, 267
pouvoir propre, 116
pouvoir réglementaire, 54, 57
pouvoir réglementaire local, 58
principe, 50, 51
principes fondamentaux, 51
principes généraux du droit, 50

Q - R

question prioritaire de constitutionnalité,
74, 76, 294, 295
référé-liberté, 78, 80, 300
région, 201, 219, 221
République, 85
ressources, 154
Restauration, 46, 134

S - T

section communale, 165, 166
subsidiarité, 123, 124, 126
taxe, 249
tutelle, 267

Table des matières

[Les chiffres renvoient aux numéros de page]

Abréviations.....	5
Sommaire.....	6
Introduction	11
I.- Les notions fondamentales.....	12
A.- La décentralisation.....	12
B.- Les collectivités territoriales.....	22
C.- Les principales conceptions de l'État.....	28
II.- De la France à Haïti, une histoire comparée de la décentralisation.....	30
A.- La décentralisation au XIX ^{ème} siècle.....	32
B.- La décentralisation au XX ^{ème} siècle.....	34
III.- Enjeux de la décentralisation.....	37
IV.- Méthodologie et délimitation de l'étude.....	39
 Première partie	 45
Les principaux fondements de la décentralisation	45
Chapitre 1	50
Le principe central de la décentralisation : la libre administration des collectivités territoriales.....	50
SECTION 1 : LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION	52
Paragraphe 1 : La nature de la libre administration des collectivités territoriales.....	52
I.- Les principales caractéristiques de la libre administration.....	53
A.- Un principe de compétence.....	54
1. La compétence du législateur.....	54
2. Le rôle du pouvoir réglementaire national.....	56
3. La place du pouvoir réglementaire local.....	58
B.- Un principe de fond, les éléments constitutifs de la libre administration	58
1. L'élection des Conseils.....	59
2. La libre gestion.....	63
3. La liberté contractuelle.....	64
II.- De la libre administration au principe d'autonomie des collectivités territoriales.....	66
A.- La notion d'autonomie locale au gré de la forme de l'État	67
1. Les formes constitutionnelles de l'État.....	67

2. L'autonomie locale, critère de qualification de la nature de l'État.....	69
B.- Le principe de libre administration à l'aune de l'autonomie des collectivités territoriales.....	70
Paragraphe 2 : Les mécanismes de protection juridictionnelle de la libre administration accessibles aux collectivités territoriales	73
I.- La question prioritaire de constitutionnalité (QPC)	74
A.- La QPC, une garantie contre les violations des libertés constitutionnelles.....	74
B.- La libre administration, un droit constitutionnel objet de la QPC.....	76
II.- Le référé-liberté	78
A.- Le référé-liberté, une garantie contre les violations des libertés fondamentales	78
B.- La libre administration, une liberté fondamentale objet du référé-liberté.....	80
Conclusion de la section 1.....	81
SECTION 2 : LA DYNAMIQUE DE LA LIBRE ADMINISTRATION	82
Paragraphe 1 : Les contours juridiques de la libre administration	83
I.- Le respect des impératifs d'ordre public	84
A.- L'indivisibilité de la République	85
B.- Les prérogatives de l'État.....	88
II.- l'application uniforme des droits	91
A.- Les droits libertés.....	92
B.- Les droits créances.....	93
Paragraphe 2 : Les frontières de la libre administration au regard des théories des organisations	94
I.- La libre administration comme système d'organisation.....	96
A.- L'approche systémique des organisations.....	96
B.- L'approche socio-technique des organisations.....	97
II.- La libre administration comme structure d'organisation	98
A.- Caractérisation des structures organisationnelles à l'épreuve de la contingence	98
B.- Les configurations structurelles de Mintzberg	100
Conclusion de la section 2.....	102
Conclusion du chapitre 1.....	104
Chapitre 2	105
Les principes dérivés de la décentralisation	105
SECTION 1 : DES COMPÉTENCES DÉVOLUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	106
Paragraphe 1 : La mécanique des compétences des collectivités territoriales	108

I.- Le cadre général de la mécanique des compétences des collectivités territoriales	111
A.- La loi, vecteur principal de la mécanique des compétences	111
B.- Les modalités subsidiaires.....	113
1. L'expérimentation.....	114
2. La clause générale de compétence.....	116
3. Des compétences à géométrie variable.....	119
II.- Les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales	119
A.- Un principe de spécialisation contenu.....	120
1. Des blocs de compétence à l'enchevêtrement des compétences.....	120
2. La collectivité chef de file, une nécessité.....	121
B.- Le principe de libre proximité	121
1. L'interdiction de tutelle entre collectivités.....	122
2. La subsidiarité.....	123
Paragraphe 2 : La dévolution de compétences aux collectivités territoriales, un projet politique	126
I.- Caractéristiques du projet politique	126
A.- Un projet décentralisateur	126
B.- Un projet de souveraineté du peuple.....	128
II.- L'écologie dans le projet politique.....	129
A.- Politique locale de l'environnement.....	130
B.- Politique locale de l'urbanisme.....	132
Conclusion de la section 1.....	133
SECTION 2 : DES RESSOURCES DÉVOLUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	134
Paragraphe 1 : La libre disposition des ressources	135
I.- Nature de la libre disposition des ressources	136
A.- Un principe de compétence pour le législateur	136
B.- La libre disposition des ressources à l'aune de l'autonomie financière	139
II.- Les caractéristiques de la libre disposition des ressources.....	140
A.- La liberté financière des collectivités territoriales.....	141
1. Les ressources propres.....	141
2. La fiscalité locale propre.....	142
B.- La juste répartition des ressources	143
1. La compensation des charges.....	143
2. La péréquation.....	145
Paragraphe 2 : La libre disposition des ressources des collectivités territoriales, un projet économique.....	145

I.- Le projet économique libéral	146
A.- Les théoriciens du laisser-faire	147
B.- Les keynésiens.....	147
II.- Le rôle de l'État dans le projet économique libéral	148
A.- L'administration centrale dans le projet économique libéral	149
B.- L'administration décentralisée dans le projet économique libéral	150
1. La mission des collectivités locales dans le projet économique libéral.....	150
2. L'action économique locale.....	151
Conclusion de la section 2.....	153
Conclusion du chapitre 2.....	156
Conclusion de la première partie	158
 Seconde partie	 160
L'organisation de la décentralisation	160
Chapitre 1	162
La décentralisation, une structuration de l'État autour des principales catégories de collectivités territoriales.....	162
SECTION 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PROXIMITÉ	165
Paragraphe 1 : la section communale.....	166
I.- Géographie de la section communale	167
II.- Les organes de la section communale	169
A.- Le Conseil d'administration de la section communale (CASEC)	170
1. Attributions du Conseil d'administration de la section communale.....	170
2. Organisation du Conseil d'administration de la section communale.....	170
3. Fonctionnement du Conseil d'administration de la section communale.....	173
B.- L'Assemblée de la section communale (ASEC)	175
1. Attributions de l'Assemblée de la section communale.....	175
2. Organisation de l'Assemblée de la section communale.....	175
3. Fonctionnement de l'Assemblée de la section communale.....	178
Paragraphe 2 : La commune.....	180
I.- Géographie de la commune.....	181
II.- Organes de la commune	182
A.- L'organe exécutif	182
1. Organisation de l'organe exécutif.....	183
2. Attributions de l'organe exécutif.....	187
3. Fonctionnement de l'organe exécutif.....	189
B.- L'organe délibérant.....	190

1. Organisation de l'organe délibérant.....	190
2. Attributions de l'organe délibérant.....	194
3. Fonctionnement de l'organe délibérant.....	196
Conclusion de la section 1.....	198
SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INTERMÉDIAIRES	200
Paragraphe 1 : Le département	201
I.- Géographie du département	205
II.- Organes du département.....	206
A.- L'organe exécutif	207
1. Organisation de l'organe exécutif.....	207
2. Attributions de l'organe exécutif.....	209
3. Fonctionnement de l'organe exécutif.....	211
B.- L'organe délibérant.....	212
1. Organisation de l'organe délibérant.....	212
2. Attributions de l'organe délibérant.....	214
3. Fonctionnement de l'organe délibérant.....	216
Paragraphe 2 : La région	218
I.- La région en France	219
A.- Histoire de la région en France	220
1. La mort des provinces.....	220
2. La naissance des régions.....	220
B.- Fonctionnement de la région.....	222
1. L'organisation du Conseil régional.....	223
2. Le Conseil économique, social et environnemental régional.....	224
II.- Pertinence de la région en Haïti.....	226
A.- Pertinence socio-économique de la région	226
B.- Concrétisation juridique de la région.....	227
Conclusion de la section 2.....	228
Conclusion du chapitre 1.....	230
Chapitre 2.....	233
La décentralisation, un élément dans l'organisation générale de l'État.....	233
SECTION 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GOUVERNANCE ÉTATIQUE	236
Paragraphe 1 : la gouvernance locale	237
I.- L'administration territoriale.....	238
A.- La fonction publique locale.....	239
1. Les fonctionnaires publics territoriaux.....	240
2. Les institutions haïtiennes de gestion des ressources humaines locales.....	242
3. Les institutions françaises de gestion des ressources humaines locales.....	244

B.- Les finances publiques locales	248
1. Les principales ressources fiscales des collectivités territoriales haïtiennes...	251
2. Les ressources fiscales des collectivités territoriales françaises.....	255
3. Possible répartition des impôts locaux haïtiens au regard de la fiscalité locale française.....	258
II.- Les mécanismes de coopération territoriale	260
A.- Les mécanismes de coopération territoriale en Haïti.....	260
1. La coopération entre les collectivités territoriales.....	261
2. Les autres formes de coopération.....	261
3. Le Conseil interdépartemental.....	262
B.- Les mécanismes de coopération territoriale en France	262
1. La coopération intercommunale.....	262
2. De la coopération interdépartementale à l'agence départementale.....	264
Paragraphe 2 : l'intervention du pouvoir central.....	265
I.- Le rapport du pouvoir législatif avec les collectivités territoriales	265
II.- Le contrôle du pouvoir Exécutif sur les actes des collectivités territoriales	267
A.- La tutelle administrative de l'État haïtien sur les collectivités territoriales	267
B.- Du contrôle financier au contrôle administratif sur les collectivités territoriales françaises.....	269
1. Le contrôle financier.....	270
2. Du contrôle administratif, comme pouvoir d'annulation, au déferé préfectoral	272
3. Le contrôle administratif comme pouvoir d'approbation.....	273
4. Le contrôle administratif comme pouvoir d'autorisation.....	274
5. Le contrôle administratif comme pouvoir de substitution.....	274
Conclusion de la section 1.....	275
SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'ORGANISATION JURIDICTIONNELLE	276
Paragraphe 1 : De la France à Haïti, une étude comparée de l'organisation juridictionnelle	277
I.- L'ordre juridictionnel judiciaire	280
A.- Les juridictions du premier degré de l'ordre judiciaire	280
1. La juridiction civile.....	281
2. La juridiction pénale.....	282
B.- Les juridictions supérieures de l'ordre judiciaire	282
1. Les cours d'appel.....	283
2. La Cour de cassation.....	283
II.- L'ordre juridictionnel administratif	284
A.- Les juridictions du premier degré de l'ordre administratif.....	284

1. Les tribunaux administratifs.....	285
2. Les chambres régionales et territoriales des comptes.....	285
3. La chambre du contentieux de la Cour des comptes.....	286
B.- Les juridictions supérieures de l'ordre administratif	287
1. Les cours administratives d'appel.....	287
2. La Cour d'appel financière.....	288
3. Du Conseil d'État à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.....	288
Paragraphe 2 : La garantie de recours juridictionnel pour les collectivités territoriales	291
I.- Vers un accès différé des collectivités territoriales au juge constitutionnel	292
A.- Le Conseil constitutionnel français	293
1. La mission du Conseil constitutionnel français.....	293
2. Le contrôle de la constitutionnalité des lois comme garantie de la libre administration des collectivités territoriales françaises.....	294
B.- Le Conseil constitutionnel haïtien.....	295
1. La mission du Conseil constitutionnel haïtien.....	296
2. Le contrôle de la constitutionnalité des lois comme garantie de l'autonomie administrative des collectivités territoriales haïtiennes.....	296
II.- Vers un accès direct des collectivités territoriales au juge de fond.....	298
A.- L'accès principal au juge administratif.....	299
1. Les actions par devant le juge administratif français.....	299
2. Les actions par devant la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif haïtienne.....	301
B.- L'accès marginal au juge judiciaire	303
1. L'accès des collectivités territoriales françaises au juge judiciaire.....	303
2. L'accès des collectivités territoriales haïtiennes au juge judiciaire.....	304
Conclusion de la section 2.....	305
Conclusion du Chapitre 2	307
Conclusion de la seconde partie	309
Conclusion générale	311
Bibliographie.....	318
Table chronologique des décisions et arrêts.....	333
Index alphabétique.....	338
Table des matières.....	340

Résumé

Tout au long de cette recherche, on a réfléchi sur la décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française. On part de l'hypothèse que la France est plus avancée dans le processus de la décentralisation ; car, depuis plus de 40 ans la décentralisation y est en marche, alors qu'en Haïti elle fait ses premiers pas.

Il ressort de cette étude, qu'il y a peu de différences entre la France et Haïti au niveau des grands principes de la décentralisation. En revanche, pour la mise en œuvre de ces principes, la décentralisation en Haïti rencontre beaucoup d'obstacles auxquels on a tenté d'apporter des solutions juridiques tout au long de cet exposé. Ces réponses sont basées sur l'analyse des faits au regard des données dont on dispose, et la rigueur scientifique dans l'état actuel des connaissances.

Les principales réponses juridiques qui ont émergé tout au long de cette étude sur la décentralisation en Haïti à l'aune de l'expérience décentralisatrice française, on peut les regrouper en sept points qui sont autant de jalons pour une décentralisation effective en Haïti : revoir le découpage territorial, renforcer les instruments de politique publique locale, diversifier les sources de financement des collectivités locales, remanier les organes des collectivités territoriales, réformer le système électoral, approfondir la déconcentration, construire l'État de droit.

À la fin de cette recherche, on est arrivé à la conclusion qu'il ne suffit pas d'avoir de beaux textes juridiques, qui proclament les grands principes de la décentralisation, pour que celle-ci soit cristallisée. La décentralisation fonctionne dans un État de droit démocratique. On ne peut pas décentraliser sans une réforme générale au niveau de l'État. En contrepartie, par la décentralisation, l'État deviendra plus efficace dans son organisation et dans son action. C'est aussi cela la bonne gouvernance.

Summary

Throughout this research, we have reflected on decentralization in Haiti in the light of the French experience of decentralization. The assumption is that France is more advanced in the decentralization process, since decentralization has been underway there for over 40 years, whereas in Haiti it is only taking its first steps.

The study shows that there are few differences between France and Haiti in terms of the main principles of decentralization. However, when it comes to implementing these principles, decentralization in Haiti encounters many obstacles, to which we have attempted to provide legal solutions throughout this presentation. These responses are based on an analysis of the facts in the light of available data, and scientific rigor in the light of current knowledge.

The main legal responses that have emerged throughout this study of decentralization in Haiti, in the light of the French experience of decentralization, can be grouped into seven points that represent milestones for effective decentralization in Haiti: reviewing territorial division, strengthening local public policy instruments, diversifying local government funding sources, overhauling local government bodies, reforming the electoral system, deepening deconcentration and building the rule of law.

At the end of this research, we came to the conclusion that it's not enough to have fine legal texts proclaiming the main principles of decentralization for it to be crystallized. Decentralization works in a democratic state governed by the rule of law. You can't decentralize without a general reform of the State. In return, through decentralization, the State will become more efficient in its organization and action. This is also what good governance is all about.

A solid blue rounded rectangle with a white text label in the center.

ANNEXES

ANNEXES

I.- Tableaux et graphiques

Annexe 1 : Les îles adjacentes à Haïti

Annexe 2 : La décentralisation, une approche systémique

Annexe 3 : Les six parties de base de l'organisation

Annexe 4 : Découpage administratif d'Haïti

Annexe 5 : Répartition des sections communales par département

Annexe 6 : Répartition des communes par département

Annexe 7 : Proposition d'une nouvelle architecture des communes intégrant les sections communales

Annexe 8 : Densité de la population haïtienne par département

Annexe 9 : Population dans le Nord d'Haïti

Annexe 10 : Population dans le Sud d'Haïti

Annexe 11 : Proposition d'une nouvelle organisation du département en synchronisation avec la commune

Annexe 12 : Tableau du barème appliqué au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 du CGCT

II.- Législation

Annexe 13 : Constitution haïtienne du 29 mars 1987

Annexe 14 : Décret fixant le cadre général de la décentralisation

Annexe 15 : Décret sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale

Annexe 16 : Décret sur l'organisation et le fonctionnement de la commune

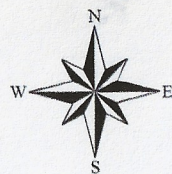
Annexe 17 : Décret sur l'organisation et le fonctionnement du département

Annexe 18 : Décret fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois dans la fonction publique territoriale et de ses établissements publics

Annexe 19 : Décret établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif

I.- Tableaux et graphiques

Les îles adjacentes à Haïti



Nom	Km2
petite Cayemite	1
La Navase	5
Grosse Caille	4
île à Vache	46
La Tortue	179
Grosse Cayemite	51
La Gonâve	683
Ramiers	0



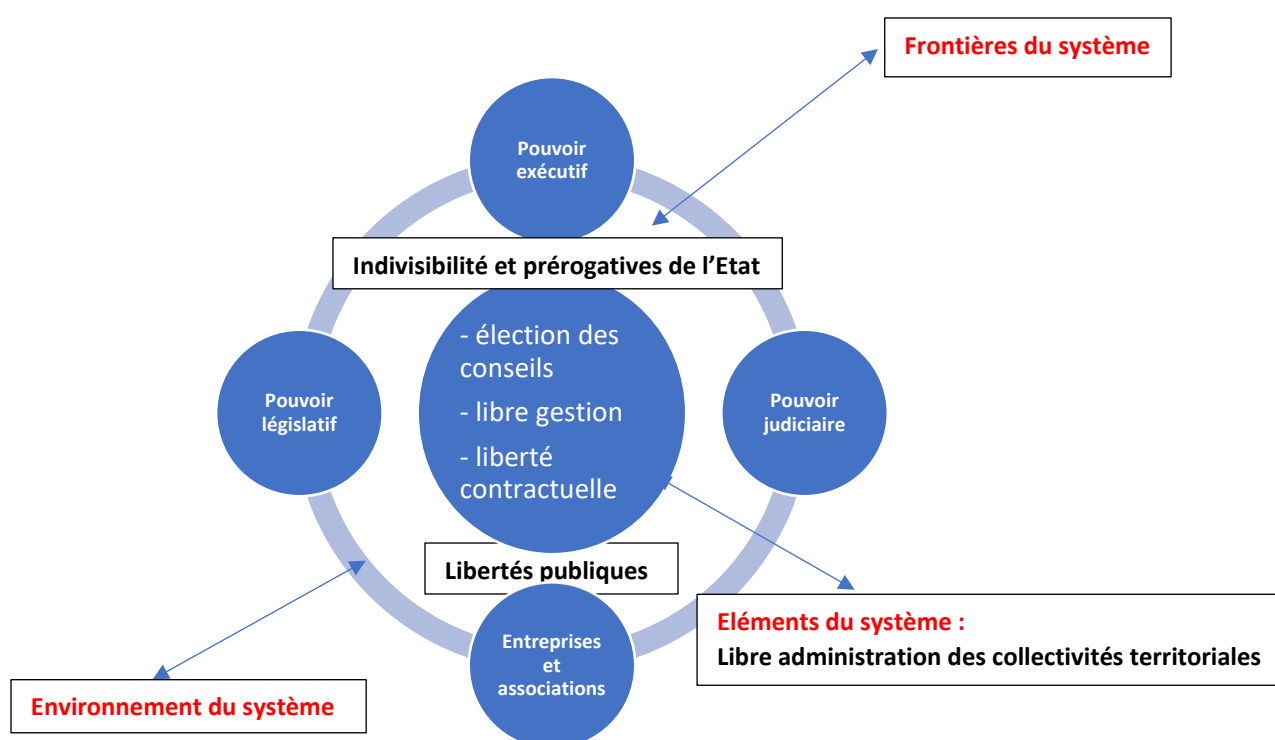
1:1,300,000

0 19,500 39,000 78,000 117,000 Meters

Annexe II

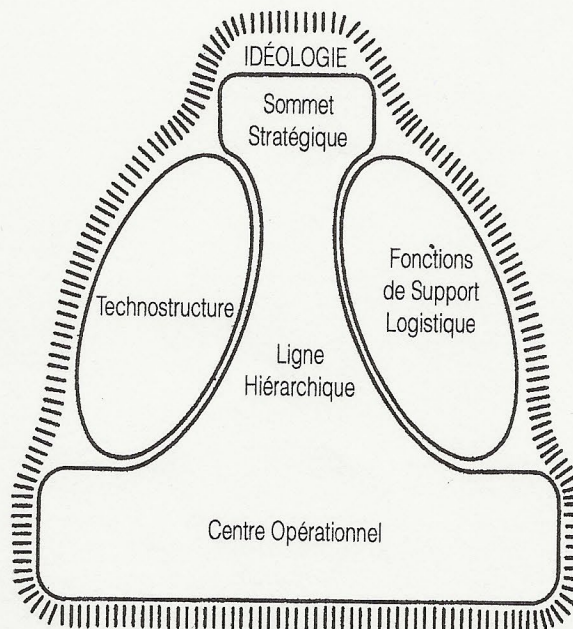
La décentralisation, une approche systémique.

Par Alain Mondésir



Annexe 3

Figure 6-1 – Les six parties de base de l'organisation



Source : Henry Mintzberg, *Le management. Voyage au centre des organisations*, éditions d'organisation, 2019, p. 186.

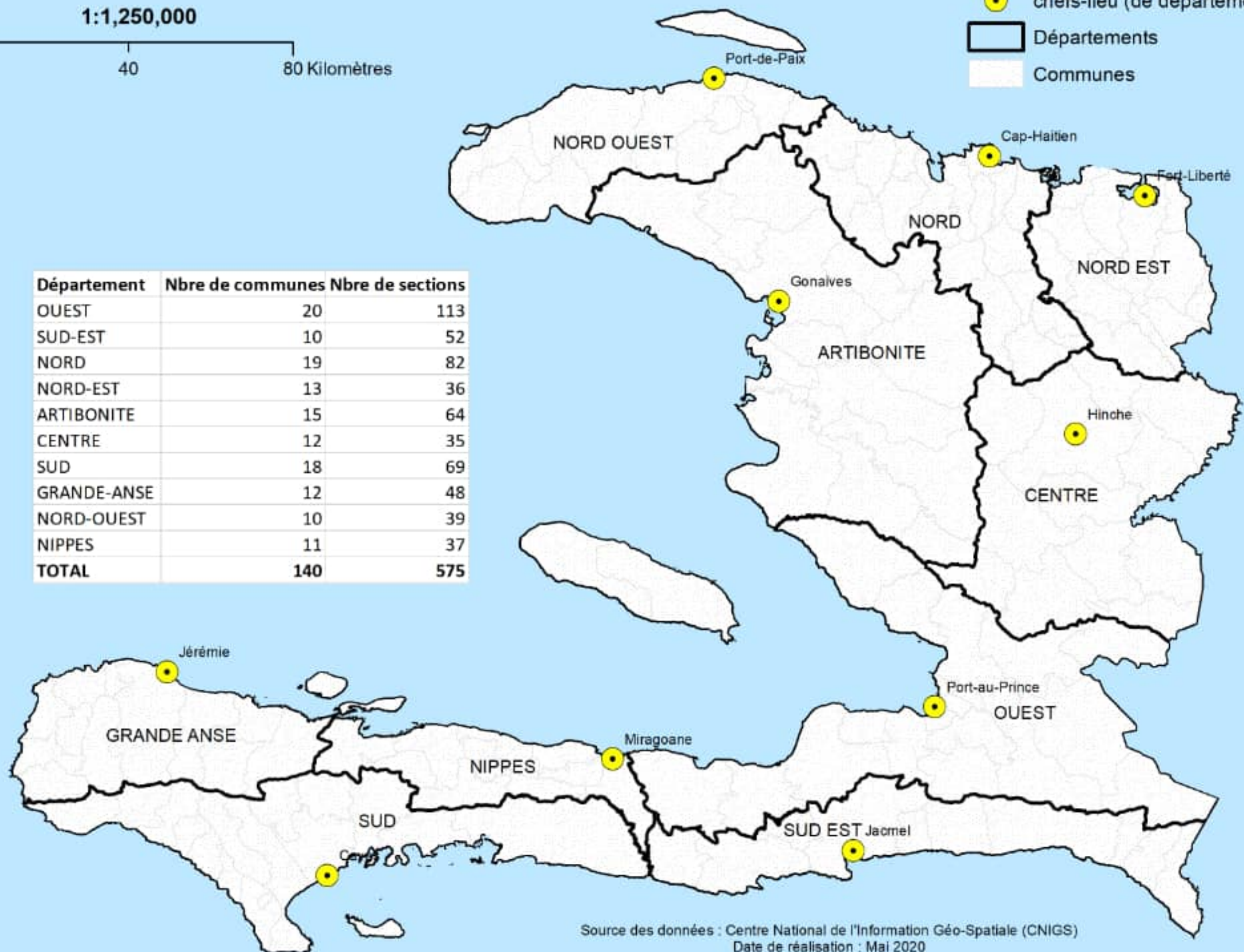
Découpage Administratif d'Haïti

1:1,250,000

0 40 80 Kilomètres

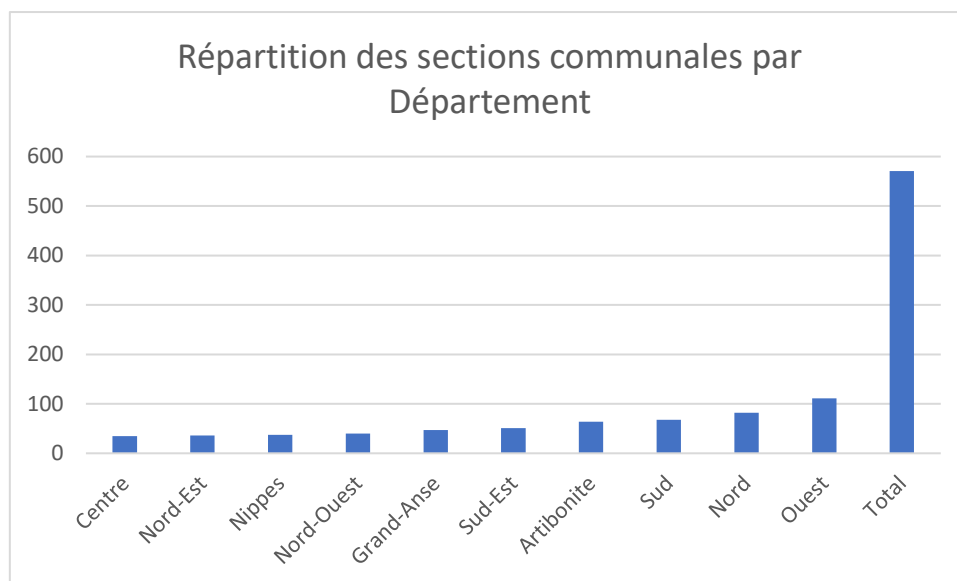
-  chefs-lieu (de département)
-  Départements
-  Communes

Département	Nbre de communes	Nbre de sections
OUEST	20	113
SUD-EST	10	52
NORD	19	82
NORD-EST	13	36
ARTIBONITE	15	64
CENTRE	12	35
SUD	18	69
GRANDE-ANSE	12	48
NORD-OUEST	10	39
NIPPES	11	37
TOTAL	140	575



Source des données : Centre National de l'Information Géo-Spatiale (CNIGS)
Date de réalisation : Mai 2020

Annexe 5

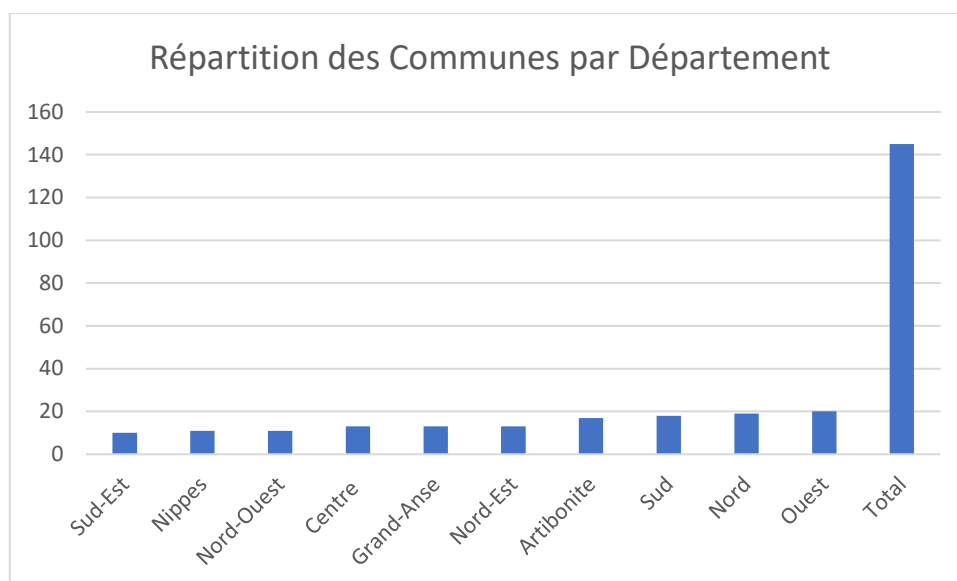


Répartition des sections communales par Département	
Département	Nombre de Sections communales
Centre	35
Nord-Est	36
Nippes	37
Nord-Ouest	40
Grand-Anse	47
Sud-Est	51
Artibonite	64
Sud	68
Nord	82
Ouest	111
Total	571

Tableau et graphique préparés par : Jacques A Alain Mondésir.

Sources : Décret du 5 août 2015 identifiant et établissant les limites territoriales des Départements, des Arrondissements, des Communes et des Sections communales de la République d'Haïti. Art. 1^{er} – Tableau récapitulatif.

Annexe 6



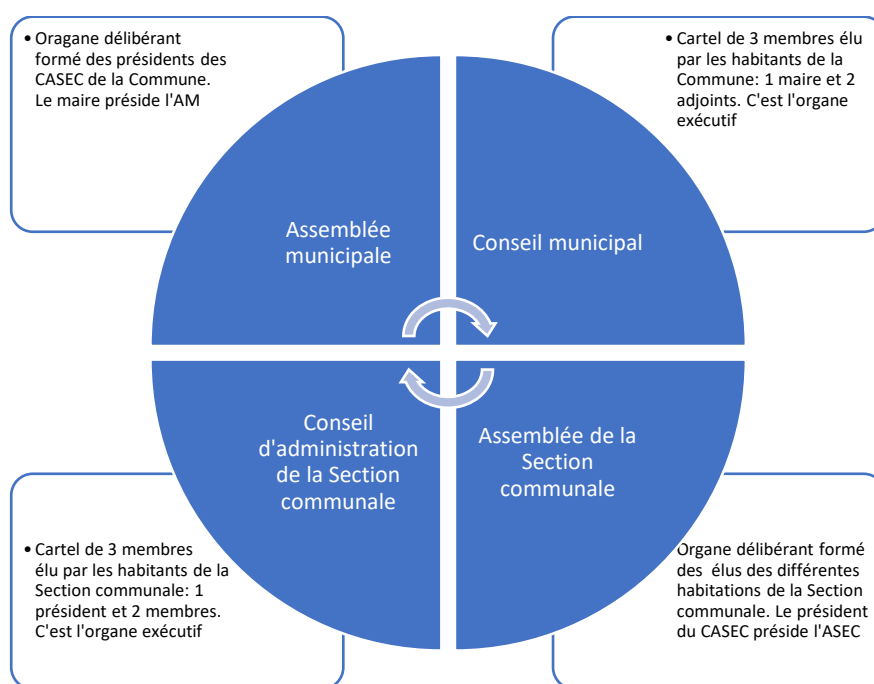
Répartition des Communes par Département	
Département	Nombre de Communes
Sud-Est	10
Nippes	11
Nord-Ouest	11
Centre	13
Grand-Anse	13
Nord-Est	13
Artibonite	17
Sud	18
Nord	19
Ouest	20
Total	145

Tableau et graphique préparés par : Jacques A. Alain Mondésir.

Sources : Décret du 5 août 2015 identifiant et établissant les limites territoriales des Départements, des Arrondissements, des Communes et des Sections communales de la République d’Haïti. Art. 1^{er} – Tableau récapitulatif.

Annexe 7

Proposition d'une nouvelle architecture des organes des Communes intégrant les Sections communales



Sigles :

- AM : Assemblée municipale
- CM : Conseil municipal
- CASEC : Conseil d'administration de la Section communale
- ASEC : Assemblée de la Section communale

Conception et réalisation : Jacques A. Alain Mondésir

Annexe 8

Densité de la population haïtienne par Département	Colonne1	Colonne2	Colonne3
Département	Superficie en km2	Population estimée	Densité
Ouest	4938	3509705	710,754354
Nord-Est	1623	1067177	657,53358
Nippes	1268	728807	574,768927
Centre	3487	1727524	495,418411
Grand-Anse	1912	774876	405,269874
Nord	2115	632601	299,102128
Sud	2654	746236	281,174077
Nord-Ouest	2103	468302	222,682834
Sud-Est	2034	342524	168,399213
Artibonite	4887	393967	80,6153059

Tableau préparé par : Jacques A. Alain Mondésir

Source : estimation de population, IHSI 2015

Annexe 9

Population dans le Nord d'Haïti

Département	Superficie en km2	Population estimée	Densité
Artibonite	4887	393967	80,6153059
Centre	3487	1727524	495,418411
Nord	2115	632601	299,102128
Nord-Ouest	2103	468302	222,682834
Nord-Est	1623	1067177	657,53358
Total	14215	4289571	301,7637

Tableau préparé par : Jacques A. Alain Mondésir

Source : estimation de population, IHSI 2015

Annexe 10

Population dans le Sud d'Haïti

Département	Superficie en km2	Population estimée	Densité
Sud	2654	746236	281,174077
Sud-Est	2034	342524	168,399213
Grand-Anse	1912	774876	405,269874
Nippes	1268	728807	574,768927
Total	7868	2592443	329,491993

Population dans l'Ouest d'Haïti

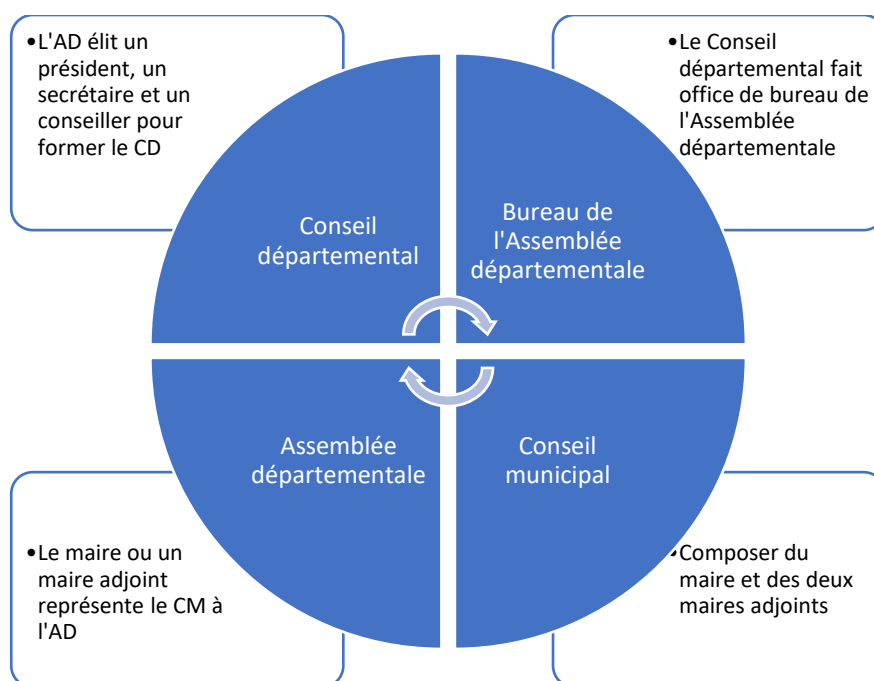
Département	Superficie en km2	Population estimée	Densité
Ouest	4938	3509705	710,754354

Tableau préparé par : Jacques A. Alain Mondésir

Source : estimation de population, IHSI 2015

Annexe 11

Proposition d'une nouvelle organisation du Département en synchronisation avec la Commune



Sigles :

- CM : Conseil municipal
- AD : Assemblée départementale
- CD : Conseil départemental

Conception et réalisation : Jacques A. Alain Mondésir

Annexe 12

Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

Art. L. 2123-23 (*L. n° 2015-366 du 31 mars 2015, art. 3-III et 18-I, en vigueur le 1^{er} janv. 2016*) Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

Population (habitants)	Taux (en % de l'indice 1015)
Moins de 500	17
De 500 à 999	31
De 1 000 à 3 499	43
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
De 100 000 et plus	145

II. - Législation

Constitution haïtienne du 29 mars 1987.- Version amendée du 19 juin 2012

(Extraits)

Le Peuple Haïtien proclame la présente Constitution:

Pour garantir ses droits inaliénables et imprescriptibles à la vie, à la liberté et la poursuite du bonheur; conformément à son Acte d'indépendance de 1804 et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Pour constituer une nation haïtienne socialement juste, économiquement libre et politiquement indépendante.

Pour rétablir un État stable et fort, capable de protéger les valeurs, les traditions, la souveraineté, l'indépendance et la vision nationale.

Pour implanter la démocratie qui implique le pluralisme idéologique et l'alternance politique et affirmer les droits inviolables du Peuple Haïtien.

Pour fortifier l'unité nationale, en éliminant toutes discriminations entre les populations des villes et des campagnes, par l'acceptation de la communauté de langues et de culture et par la reconnaissance du droit au progrès, à l'information, à l'éducation, à la santé, au travail et au loisir pour tous les citoyens et citoyennes.

Pour assurer la séparation, et la répartition harmonieuse des pouvoirs de l'Etat au service des intérêts fondamentaux et prioritaires de la Nation.

Pour instaurer un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective.

Pour assurer aux femmes une représentation dans les instances de pouvoir et de décision qui soit conforme à l'égalité des sexes et à l'équité de genre.

TITRE I

DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI – SON EMBLÈME – SES SYMBOLES

CHAPITRE I

DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

Article 1:

Haïti est une République, indivisible, souveraine, indépendante, libre, démocratique et solidaire.

Article 1-1:

La ville de Port-au-Prince est sa Capitale et le siège de son Gouvernement. Ce siège peut: être déplacé en cas de force majeure.

Article 2:

Les couleurs nationales sont: le bleu et le rouge.

Article 3:

L'emblème de la Nation Haïtienne est le Drapeau qui répond à la description suivante:

- a) Deux (2) bandes d'étoffe d'égales dimensions: l'une bleue en haut, l'autre rouge en bas, placées horizontalement;
- b) Au centre, sur un carré d'étoffe blanche, sont disposées les Armes de la République;
- c) Les Armes de la République sont : Le Palmiste surmonté du Bonnet de la Liberté et, ombrageant des ses Palmes, un Trophée d'Armes avec la Légende:

L'Union fait la Force.

Article 4:

La devise nationale est: Liberté – Égalité – Fraternité.

Article 4-1:

L'Hymne National est: La Dessalinienne.

Article 5:

Tous les Haïtiens sont unis par une Langue commune : le Créole.

– Le Créole et le Français sont les langues officielles de la République.

TITRE V

DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Article 58:

La souveraineté nationale réside dans l'universalité des citoyens. Les citoyens exercent directement les prérogatives de la souveraineté par:

- a) l'élection du Président de la République;
- b) l'élection des membres du Pouvoir législatif;

c) l'élection des membres de tous autres corps ou de toutes assemblées prévues par la constitution et par la loi.

Article 59:

Les citoyens délèguent l'exercice de la souveraineté nationale à trois (3) pouvoirs:

- a) le pouvoir législatif;
- b) le pouvoir exécutif;
- c) le pouvoir judiciaire.

Le principe de séparation des trois (3) pouvoirs est consacré par la constitution.

Article 59-1:

L'ensemble de ces trois (3) pouvoirs constitue le fondement essentiel de l'organisation de l'Etat qui est civil.

Article 60:

Chaque pouvoir est indépendant des deux (2) autres dans ses attributions qu'il exerce séparément.

Article 60-1:

Aucun d'eux ne peut, sous aucun motif, déléguer ses attributions en tout ou en partie, ni sortir des limites qui sont fixées par la constitution et par la loi.

Article 60-2:

La responsabilité entière est attachée aux actes de chacun des trois (3) pouvoirs.

CHAPITRE I

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LA DÉCENTRALISATION

Article 61:

Les collectivités territoriales sont la section communale, la commune et le département.

Article 61-1:

La loi peut créer toute autre collectivité territoriale.

SECTION A

DE LA SECTION COMMUNALE

Article 62:

La section communale est la plus petite entité territoriale administrative de la République.

Article 63:

L'administration de chaque section communale est assurée par un conseil de trois (3) membres élu au suffrage universel pour une durée de quatre (4) ans.

Ils sont indéfiniment rééligibles. Son mode d'administration et de fonctionnement est réglé par la loi.

Article 64:

L'Etat a pour obligation d'établir au niveau de chaque section communale les structures propres à la formation sociale, économique, civique et culturelle de sa population.

Article 65:

Pour être membre du conseil d'administration de la section communale, il faut:

- a) être haïtien et âgé de 25 ans au moins;
- b) avoir résidé dans la section communale deux (2) ans avant les élections et continuer à y résider;
- c) jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante.

SECTION B

DE LA COMMUNE

Article 66:

La Commune a l'autonomie administrative et financière. Chaque Commune de la République est administrée par un Conseil de trois (3) membres élus au suffrage universel dénommé Conseil Municipal.

Article 66-1:

Le Président du Conseil porte le titre de Maire. Il est assisté de Maires-adjoints.

Article 67:

Le Conseil Municipal est assisté dans sa tâche d'une Assemblée municipale formée notamment d'un représentant de chacune de ses Sections communales.

Article 68:

Le mandat du Conseil Municipal est de quatre (4) ans et ses membres sont indéfiniment rééligibles.

Article 69:

Le mode d'organisation et de fonctionnement de la Commune et du Conseil municipal sont réglés par la loi.

Article 70:

Pour être élu membre d'un Conseil municipal, il faut:

- a) être haïtien

b) être âgé de vingt-cinq (25) ans accomplis.

c) jouir de ses droits civils et politiques.

d) n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante.

e) avoir résidé au moins 3 ans dans la Commune et s'engager à y résider pendant la durée de son mandat.

Article 71:

Chaque Conseil municipal est assisté sur sa demande d'un Conseil technique fourni par l'administration centrale.

Article 72:

Le Conseil municipal ne peut-être dissous qu'en cas d'incurie, de malversation ou d'administration frauduleuse légalement prononcée par le tribunal compétent.

En cas de dissolution, le Conseil départemental supplée immédiatement à la vacance et saisit le Conseil Electoral Permanent dans les soixante (60) jours à partir de la date de la dissolution en vue de l'élection d'un nouveau Conseil devant gérer les intérêts de la Commune pour le temps qui reste à courir. Cette procédure s'applique en cas de vacance pour toute autre cause.

Article 73:

Le Conseil municipal administre ses ressources au profit exclusif de la municipalité et rend compte à l'Assemblée municipale qui elle-même en fait rapport au Conseil départemental.

Article 74:

Le Conseil municipal a le privilège de veiller à la gestion des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa Commune par les services compétents conformément à la loi.

SECTION C

DE L'ARRONDISSEMENT

Article 75:

L'arrondissement est une division administrative pouvant regrouper plusieurs communes. Son organisation et son fonctionnement sont réglés par la loi.

SECTION D

DU DÉPARTEMENT

Article 76:

Le département est la plus grande division territoriale. Il regroupe les arrondissements.

Article 77:

Le département est une personne morale. Il est autonome.

Article 78:

Chaque département est administré par un conseil de trois (3) membres élus pour quatre (4) ans par l'Assemblée Départementale.

Article 79:

Le membre du Conseil départemental n'est pas forcément tiré de l'Assemblée mais il doit:

- a) être haïtien et âgé de vingt-cinq (25) ans au moins;
- b) avoir résidé dans le département trois (3) ans avant les élections et s'engager à y résider pendant la durée du mandat;
- c) jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine à la fois afflictive et infamante.

Article 80:

Le Conseil départemental est assisté dans sa tâche d'une Assemblée départementale formée d'un (1) représentant de chaque assemblée municipale.

Article 80-1:

Ont accès aux réunions de l'Assemblée avec voix consultative:

- a) les députés, les sénateurs du département;
- b) un (1) représentant de chaque association socioprofessionnelle ou syndicale;
- c) le délégué départemental;
- d) les directeurs des services publics du département.

Article 81:

Le Conseil départemental élabore en collaboration avec l'administration centrale, le plan de développement du département.

Article 82:

L'organisation et le fonctionnement du conseil départemental et de l'assemblée départementale sont réglés par la loi.

Article 83:

Le conseil départemental administre ses ressources financières au profit exclusif du département et rend compte à l'Assemblée départementale qui elle-même en fait rapport à l'administration centrale.

Article 84:

Le conseil départemental peut être dissous en cas d'incurie, de malversations ou d'administration frauduleuse légalement constatées par le tribunal compétent. En cas de dissolution, l'administration centrale nomme une commission provisoire et saisit le conseil électoral permanent en vue de l'élection d'un nouveau conseil pour le temps à courir dans les soixante (60) jours de la dissolution.

SECTION E

DES DÉLÉGUÉS ET VICE-DÉLÉGUÉS

Article 85:

Dans chaque chef-lieu de département, le pouvoir exécutif nomme un représentant qui porte le titre de délégué. Un vice-délégué placé sous l'autorité du délégué est également nommé dans chaque chef-lieu d'arrondissement.

Article 86:

Les délégués et vice-délégués assurent la coordination et le contrôle des services publics et n'exercent aucune fonction de police répressive. Les autres attributions des délégués et vice-délégués sont déterminées par la loi.

SECTION F

DU CONSEIL INTERDEPARTEMENTAL

Article 87

L'Exécutif est assisté d'un (1) Conseil interdépartemental dont les membres sont désignés par les assemblées départementales à raison d'un (1) par département.

Article 87-1:

Ce représentant, choisi parmi les membres des assemblées départementales sert de liaison entre le département et le pouvoir exécutif.

Article 87-2:

Le conseil interdépartemental, de concert avec l'Exécutif, étudie et planifie les projets de décentralisation et de développement du pays, au point de vue social, économique, commercial, agricole et industriel.

Article 87-3:

Il assiste aux séances de travail du Conseil des ministres lorsqu'elles traitent des objets mentionnés au précédent paragraphe avec voix délibérative.

Article 87-4:

La décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir et du décloisonnement industriel au profit des départements.

Article 87-5:

La loi détermine l'organisation et le fonctionnement du Conseil Interdépartemental.

Source :

https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/la_constitution_de_1987_ame_nde.pdf



LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DECRET

Me BONIFACE ALEXANDRE

***PRÉSIDENT PROVISoire
DE LA RÉPUBLIQUE***

Vu la Constitution de 1987 et notamment les articles 9, 9-1, 61, 61-1, 62, 63, 63-1, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 86, 87-1 à 87-5, 200, 207 et 217;

Vu l'entente convenue entre la Communauté Internationale, les organisations de la société civile et les partis politiques portant création de la Commission Tripartite et du Conseil des Sages ;

Vu le Consensus de Transition Politique adopté le 4 avril 2004 ;

Vu la Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations territoriales ;

Vu la Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République ;

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

Vu la Loi du 4 avril 1996 portant organisation de la collectivité territoriale de Section communale ;

Vu la Loi du 18 juillet 1996 créant un Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales ;

Vu le Décret-loi du 22 octobre 1982 sur les communes ;

Vu le Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) ;

Vu le Décret du 25 janvier 1985 créant la Direction générale des impôts (DGI) ;

Vu le Décret du 11 septembre 1985 sur le budget et la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 13 mars 1987 portant réorganisation du Ministère de l'Economie et des Finances ;

Vu le Décret du 28 septembre 1987 sur la Patente ;

Vu le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des Collectivités territoriales ;

Vu le Décret du 31 mai 1990 portant organisation et fonctionnement du Ministère de l'Intérieur ;

Vu le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances ;

Vu l'Arrêté du 16 février 2005 portant règlement de la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des marchés publics de services, de fournitures et de travaux ;

Vu le Décret 17 mai 2005 sur l'administration d'Etat ;

Vu le Décret du 28 décembre 2005 créant le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire ;

Considérant que la Constitution de 1987 préconise l'instauration d'un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale par une décentralisation effective ;

Considérant que le gouvernement de transition convaincu de la portée des prescrits constitutionnels en la matière, s'est engagé à amorcer un réel processus de décentralisation et de développement local ;

Considérant que les Collectivités territoriales constituent des structures administratives nouvelles formant la base de la décentralisation et qu'en conséquence, leur organisation et leur fonctionnement doivent être déterminés par la loi ;

Considérant qu'il convient à cet effet de définir de façon claire et précise le statut des différentes Collectivités territoriales ainsi que leurs organes respectifs, et de leur assigner spécifiquement leurs véritables rôles, attributions, vocations et compétences respectifs ;

Considérant que les Collectivités territoriales sont autonomes tant sur le plan administratif que financier et qu'il faut les rendre efficaces et opérationnelles en les dotant de pouvoirs et de moyens appropriés ;

Considérant que les mécanismes institutionnels d'articulation entre le pouvoir central et les Collectivités territoriales doivent être définis et établis ;

Considérant qu'il est dès lors urgent de définir le cadre de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales ;

Considérant que le Pouvoir Législatif est, pour le moment, inopérant et qu'il a alors lieu pour le Pouvoir Exécutif de légiférer par Décret sur les objets d'intérêt public ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur;

Et après délibération en Conseil des Ministres :

DÉCRÈTE

Article 1.- Le présent Décret a pour objet de fixer le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes, dans

la perspective de la fourniture adéquate des services publics à la population, du développement local et de la démocratie participative.

LIVRE I ORIENTATIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE 1 PRINCIPES DE BASE DE LA DÉCENTRALISATION

Article 2.- La décentralisation consacre 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, de favoriser la participation à travers la gouvernance locale. Elle implique soit le transfert vers les Collectivités territoriales de compétences antérieurement exercées par le pouvoir central, soit l'attribution à ces collectivités de compétences non exercées par aucune autre entité publique.

Article 3.- La décentralisation se réalise dans le strict respect de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et des lois de la République.

Article 4.- 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.

L'appui des services déconcentrés du pouvoir central aux Collectivités territoriales a pour objectifs :

- 1- d'aider à la conception et à la mise en œuvre des plans locaux de développement;
- 2- d'informer les acteurs locaux sur les normes en vigueur ainsi que les moyens techniques et financiers disponibles ;
- 3- de permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des Collectivités territoriales et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social ;
- 4- de favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification ;
- 5- d'informer l'administration centrale des priorités définies par les collectivités aux fins de leur prise en compte dans l'élaboration du budget national et l'allocation des transferts et subventions.

Article 5.- Les services publics de proximité sont assurés par les collectivités qui sont les plus proches de la population, dans le respect des normes et standards fixés par le pouvoir central. Cependant tout service ne pouvant être assuré par une collectivité est automatiquement pris en charge par la collectivité supérieure ou par le pouvoir central.

Article 6.- Les Collectivités territoriales ont les vocations respectives suivantes :

- a) La Section communale est le premier cadre de regroupement, de mobilisation et de participation de la population. Elle est 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.
- b) La Commune a pour vocation d'assurer la priorisation et l'harmonisation des intérêts collectifs des Sections communales qu'elle regroupe. Elle prend en charge les services collectifs de proximité dont la loi lui confie la charge ainsi que ceux qui pour une raison ou pour une autre ne peuvent pas être assurés par des Sections communales. Elle assure également la planification stratégique du développement et l'aménagement du territoire communal.
- c) Le Département a pour vocation d'assurer la priorisation et l'harmonisation des intérêts collectifs des communes qu'elle regroupe. 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. Il concourt également 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.

Article 7.- Le pouvoir central est garant de la qualité des services offerts à la population. A ce titre, il établit les normes et standards sectoriels minimaux.

Article 8.- Le pouvoir central est garant de la solidarité nationale. A ce titre, il organise la solidarité avec les Collectivités territoriales et entre les Collectivités territoriales.

CHAPITRE II

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION DU TERRITOIRE

Section 1.-De l'organisation du territoire

Article 9.- Le territoire national est organisé en Collectivités territoriales et en circonscriptions administratives.

Article 10.- 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. La Constitution définit trois niveaux de Collectivités territoriales organisées suivant un principe d'emboîtement selon lequel, le Département est intégralement subdivisé en Communes et la Commune intégralement subdivisée en Sections communales.

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.

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.

- Article 11.-** Les critères à retenir pour la création d'une nouvelle collectivité ou la promotion d'une collectivité territoriale existante à un niveau supérieur sont :
- a) La volonté de la population
 - b) L'existence des conditions fixées par la loi.

- Article 12.-** Les circonscriptions administratives sont les cadres de représentation de l'État Central et de coordination des activités des institutions autonomes et déconcentrées. Leur fonctionnement est défini par la loi.

Section 2.- De l'organisation des collectivités territoriales

- Article 13.-** La création, la dénomination, la fusion, la scission ou la suppression d'une collectivité territoriale sont déterminées par la loi.

- Article 14.-** En cas de création, de fusion ou de scission, l'élection des organes d'administration de la nouvelle collectivité territoriale intervient dans un délai de trois mois.

Sous-section 2.1.-De la Section communale

- Article 15.-** La Section communale est la collectivité territoriale de base. Son territoire est organisé en quartiers, en habitations et en villages. Le village est le chef lieu de la section communale.

- Article 16.-** Les espaces urbains sont découpés en Sections communales. La loi sur le découpage territorial les définit et fixe leurs limites.

Sous-section 2.2.-De la commune

- Article 17.-** La commune est un regroupement de Sections communales. La loi définit les différentes catégories de communes ainsi que leurs prérogatives spécifiques.

- Article 18.-** Une communauté communale est un 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 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.

Sous-section 2.3.-Du Département

Article 19.- Le Département est un ensemble de communes. Il est la plus grande division territoriale.

CHAPITRE III AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 20.- L'autonomie des Collectivités territoriales s'entend du droit et de la capacité effective de ces dernières à régler des affaires publiques de leur compétence, sous réserve des compétences exclusives de l'État, et à gérer selon la loi et au profit de leurs populations, les ressources dont elles disposent.

Article 21.- Chaque collectivité est administrée par un organe exécutif : le conseil; et par un organe délibérant : l'assemblée. Les membres des conseils et des assemblées sont élus.

Article 22.- Les Collectivités territoriales sont dotées d'un patrimoine et de ressources propres qu'elles administrent de manière autonome.

Article 23.- Pour 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 les Collectivités territoriales elles-mêmes.

Les Collectivités territoriales peuvent se regrouper suivant les intérêts locaux ou l'intérêt général pour réaliser des activités de développement.

Article 24.- Conformément au principe de la libre administration, 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.

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.

Article 25.- Les Collectivités territoriales peuvent créer des entreprises et passer des contrats de gestion avec des entreprises privées ou coopératives pour l'exploitation de biens publics ou la gestion de services publics, dans les conditions prévues par la loi.

Article 26.- La contestation par les instances compétentes de l'administration centrale, par toute autre collectivité territoriale ou par des personnes physiques et morales des actes d'un organe d'une collectivité territoriale, se fait par déférence à la Cour

supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), dans les délais légaux.

LIVRE II LES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article 27.- L'organisation de la collectivité territoriale repose sur l'Assemblée, le Conseil de ladite collectivité, ses services techniques ainsi que sur son Conseil de développement.

TITRE I LES ASSEMBLÉES

CHAPITRE I COMPOSITION

Article 28.- Les assemblées sont des organes de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux Collectivités territoriales.

La durée du mandat des membres des assemblées est de quatre ans.

Article 29.- Les membres de l'Assemblée de Section communale sont élus au suffrage universel direct au niveau de chaque habitation ou quartier, sur des listes de candidats proposées par les associations de ces habitations ou de ces quartiers régulièrement enregistrées à la mairie de la commune. La loi détermine le nombre de membres à l'assemblée au prorata du nombre d'habitants dans la Section communale.

Article 30.- Les membres de l'Assemblée municipale sont élus au suffrage universel indirect par les assemblées de Sections communales, sur des listes de candidats (es) proposées (es) par les associations des habitations ou des quartiers de la Section communale régulièrement enregistrées à la mairie de la commune.

Article 31.- Chaque assemblée municipale désigne un (une) représentant(e) à l'Assemblée départementale.

CHAPITRE II ORGANISATION

Article 32.- L'assemblée a son siège au chef-lieu de la collectivité territoriale où elle dispose d'un secrétariat.

Chaque assemblée élit en son sein un (une) président (e), un (une) Secrétaire et un (une) Conseiller (ère). Le (la) président (e) d'assemblée gère la tenue des réunions et convoque le Conseil. Il (elle) transmet à l'autorité compétente les rapports périodiques des réunions de l'assemblée ou des enquêtes menées sur la gestion du conseil. En cas de litige et de fraude présumée, il (elle) saisit l'instance compétente.

Le (la) Secrétaire est chargé (e) de la préparation des comptes rendus et des procès-verbaux des assemblées. Il (elle) se fait assister au besoin par un (une) greffier (ère) d'assemblée.

Le Conseiller assiste les deux autres membres et les remplace au besoin.

CHAPITRE III ATTRIBUTIONS

Article 33.- L'assemblée délibère sur:

- le budget et les finances de la collectivité territoriale;
- le plan de développement de la collectivité;
- l'état d'exécution des activités du Conseil et en rédige périodiquement un rapport;
- les questions d'intérêt local, notamment celles faisant l'objet de pétitions adressées par les habitants de la collectivité territoriale soit directement, soit à travers les associations;
- les cas de démission volontaire de membres du conseil et, le cas échéant, est consultée sur les choix de membres provisoires du conseil et du secrétaire général du conseil;
- l'opportunité des décisions du conseil relatives à la fixation des taux de taxation, à l'établissement des redevances et pénalités, aux contrats, demandes d'emprunts et actions en justice, à la création d'organismes autonomes locaux, à la gestion du patrimoine de la collectivité territoriale;
- la décision de convoquer des consultations locales sur toute matière relevant de la compétence de la collectivité territoriale.

CHAPITRE IV FONCTIONNEMENT

Article 34.- L'assemblée se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation de son président et selon un ordre du jour rendu public deux semaines à l'avance.

L'assemblée peut se réunir en session extraordinaire pour délibérer sur des questions urgentes ou importantes pour la communauté.

Dans tous les cas, la durée des sessions n'excède pas deux jours, sauf pour ce qui concerne le vote du budget ou l'adoption du plan de développement de la collectivité.

Article 35.- L'assemblée ne peut délibérer que lorsque les deux tiers au moins de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité absolue.

Article 36.- Les sessions de l'assemblée sont publiques. Le huis clos n'est admis que dans les cas prévus par la loi notamment, quand la séance porte sur des questions de sécurité publique pour la communauté. Les décisions résultant des délibérations sont transcrites sur un registre tenu disponible au secrétariat de l'assemblée et sont publiées.

Article 37.- Les membres de l'assemblée reçoivent à l'occasion des réunions un défraiement prélevé du budget de la collectivité territoriale et dont le montant est déterminé par décision du Conseil interdépartemental accord avec le Pouvoir Exécutif.

TITRE II LES CONSEILS

CHAPITRE I COMPOSITION

Article 38.- Les Conseils sont chargés de gérer durant quatre (4) ans les intérêts des Collectivités territoriales. Ils administrent le patrimoine et les ressources des Collectivités territoriales et font régulièrement rapport à leurs assemblées respectives.

Article 39.- Les conseils comportent trois postes: le (la) président (e) et deux adjoints (es). Les candidats (es) sont élus (es) indépendamment 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 1^{er} adjoint (e) et 2^e adjoint (e).

Article 40.- Les membres des Conseils se partagent de manière consensuelle, suivant leur formation, leurs expériences et leur affinité, les responsabilités des onze champs de compétences techniques définis dans ce décret à savoir :

1. le développement et l'aménagement du territoire
2. la gestion du domaine foncier
3. l'environnement et les ressources naturelles
4. la santé et l'hygiène publique
5. l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
6. la culture, les sports et les loisirs

7. la protection civile, l'assistance et les secours
8. les pompes funèbres et les cimetières
9. l'eau et l'électricité
10. les marchés et les abattoirs
11. la sécurité publique

Article 40.1.- Aucun membre du Conseil ne peut cumuler les responsabilités de plus de 4 compétences.

Article 40.2.- Le maire titulaire est d'office responsable du développement et de l'aménagement du territoire ainsi que de la sécurité publique, à moins qu'il ne s'en dessaisisse.

Article 40.3.- La responsabilité d'un champ s'exerce dans l'exécution et non dans la prise de décision qui reste collective. Néanmoins, les compétences politiques et financières sont assumées collectivement dans toutes leurs étapes.

Article 41.- Dans la commune et la Section communale, les conseils sont élus au suffrage universel direct par la population résidente. Ils sont indéfiniment rééligibles.

Dans le département, le Conseil est élu par l'assemblée. Deux membres sur trois proviennent obligatoirement de cette assemblée.

CHAPITRE II ORGANISATION

Article 42.- Le conseil organise son administration conformément aux compétences dévolues à la collectivité territoriale et aux besoins de la population.

Cette administration locale se compose d'une part de services administratifs et techniques et d'autre part de services publics assurant la fourniture de biens et services à la population.

CHAPITRE III ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES

Article 43.- Le Conseil exerce dans les limites de son territoire les attributions 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 de la collectivité territoriale;
- Rechercher des sources nouvelles de revenus pour la collectivité territoriale;
- 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, en fonction de leurs compétences et de leurs expériences, dans le respect des attributions légales du président du Conseil. Cependant, ils sont solidairement responsables de la marche générale de l'administration de la collectivité territoriale. Dans ce sens, ils ont le devoir de s'entraider et de se suppléer mutuellement, toutes les fois que les circonstances l'exigent.

- Article 44.-** Le (la) président (e) du conseil exerce les attributions spécifiques suivantes:
- Convoquer et présider les réunions du conseil
 - Représenter la Collectivité Territoriale par-devant les tribunaux ;
 - Assurer l'ordonnancement des dépenses;
 - Signer des conventions et contrats avec le pouvoir central, les Collectivités territoriales et d'autres personnes publiques ou privées;
 - Nommer et sanctionner les employés des services administratifs et techniques de la collectivité territoriale, conformément aux procédures de la législation sur la fonction publique territoriale;
 - Publier sous forme d'arrêtés les décisions de l'assemblée relatives à la fixation des taux des taxes et à l'établissement des redevances pour la fourniture de services locaux.

CHAPITRE IV FONCTIONNEMENT

- Article 45.-** Le siège du conseil ainsi que ses services administratifs se trouvent au chef-lieu de la collectivité territoriale.

Les réunions du Conseil se tiennent en son siège, à moins de cas de force majeur. Ses décisions, y compris celles relatives à l'exécution du budget et à la nomination des employés, se prennent à la majorité absolue de ses membres.

Article 46.- Le Conseil reçoit une indemnité mensuelle prélevée du budget de la collectivité territoriale. Les montants des indemnités sont calculés en fonction d'une échelle tenant compte du niveau et de la classe des Collectivités territoriales ainsi que d'un montant de base, définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le Pouvoir Exécutif.

Article 47.- Les services administratifs et techniques assistent le conseil dans l'accomplissement de ses attributions et de ses compétences. Ils relèvent hiérarchiquement du Conseil.

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.

Article 48.- Les services publics industriels et commerciaux peuvent être fournis soit par des institutions ayant le statut d'organismes autonomes rattachés aux Collectivités territoriales, soit par des personnes ou des institutions privées ou communautaires dans le cadre d'une gestion déléguée.

Hormis les responsables des organismes autonomes liés aux collectivités, qui sont choisis sur concours par le conseil et nommés par son (sa) président (e), le personnel de ces organismes est régi par le droit privé et ne relève pas du conseil.

Le fonctionnement des services publics industriels et commerciaux est assuré par des fonds propres résultant de recettes d'exploitation.

La création et l'organisation de ces services sont déterminées par arrêté du Conseil.

Article 49.- La prestation de services de l'administration des Collectivités territoriales s'effectue selon les principes d'accessibilité, d'égalité et de continuité caractérisant le service public.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES APPLICABLES AU CONSEIL

Article 50.- Le mandat du Conseil 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. En cas d'annulation de l'élection ou de faute pénale, la destitution est

prononcée par le Conseil électoral permanent. La destitution d'un membre le rend inéligible durant une période de quatre ans.

En cas de démission ou d'incapacité d'un seul membre, il est remplacé provisoirement par le Conseil du niveau de collectivité supérieure sur une liste de trois personnalités soumise par l'Assemblée, en attendant la tenue des prochaines élections par le Conseil électoral permanent.

- Article 51.-** Le Conseil peut être suspendu ou dissout par l'autorité judiciaire compétente dans les cas suivants:
- détournement de biens ou de deniers publics;
 - prêts irréguliers d'argent sur les fonds de la collectivité;
 - faux en écriture publique et usage de faux;
 - endettement de la collectivité résultant d'une malversation;
 - refus réitérés d'exécuter une décision régulièrement ratifiée par l'assemblée;
 - spéculation sur l'affectation des terrains publics, les attributions de parcelles, les permis de construire ou de lotir;
 - condamnation de ses membres à des peines criminelles ou correctionnelles.

En cas de dissolution d'un Conseil, c'est le Conseil du niveau immédiatement supérieur qui supplée provisoirement à la vacance, sur une liste de neuf personnalités soumise par l'Assemblée, et qui saisit le Conseil électoral permanent en vue de l'élection d'un autre Conseil dans les 90 jours qui suivent la dissolution.

- Article 52.-** Après les élections, s'il y a alternance, il est prévu une période de quinze (15) à trente (30) jours durant laquelle se réalise la passation du pouvoir entre le Conseil sortant et le nouveau Conseil. Les membres du Conseil sortant sont tenus de collaborer et de fournir toutes les informations concernant l'administration, les finances et le patrimoine de la collectivité. Faute par eux de se soumettre à cette exigence, ils encourent un emprisonnement de trois à six mois et une amende équivalant à dix fois le montant de leur salaire.

- Article 53.-** La position de membre d'un Conseil de Collectivités territoriales est un poste à temps plein. De manière particulière, sont incompatibles avec la fonction de membre de conseil tout poste dans l'administration des Pouvoirs publics, le statut de concessionnaire de biens ou de services de l'administration publique et tout emploi dans une entreprise privée. La seule exception demeure l'enseignement. Cependant, le nombre d'heures de cours dispensés ne peut en pareil cas dépasser dix (10) heures par semaine.

TITRE III

LE CONSEIL INTERDEPARTEMENTAL

CHAPITRE I COMPOSITION

Article 54.- Le Conseil interdépartemental (CID) est l'organe de représentation des intérêts des dix (10) départements servant d'interface aux trois pouvoirs de l'État. Il se compose de dix (10) membres dont chacun est élu respectivement par une assemblée départementale et est révocable par elle. Le membre de 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.

Article 55.- Hormis le statut de membre d'assemblée départementale, le (la) conseiller (ère) interdépartemental (e) ne peut occuper aucune autre fonction élective, politique ou administrative, au sein des Collectivités territoriales, de l'administration centrale ou d'une entreprise privée.

CHAPITRE II ATTRIBUTIONS

Article 56.- Le Conseil interdépartemental représente et défend les intérêts des Collectivités territoriales auprès de l'Exécutif. Dans cette perspective, il participe 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 ;
- Représenter les Collectivités territoriales de son département dans le processus de préparation des projets de lois portant sur les finances locales ;
- Assurer la représentation des Collectivités territoriales aux instances nationales de pilotage, de suivi et d'évaluation des politiques publiques transversales et sectorielles ;

- Faire rapport régulièrement à l'assemblée départementale et répondre à ses convocations.

CHAPITRE III FONCTIONNEMENT

Article 57.- Le siège du Conseil interdépartemental ainsi que de ses services administratifs et techniques se trouve au chef-lieu de département de son choix.

Le quorum pour les réunions du Conseil interdépartemental est de deux tiers de ses membres.

Les décisions internes du Conseil interdépartemental se prennent en réunion en son siège et à la majorité absolue des membres présents.

Le Conseil interdépartemental élit en son sein un Secrétariat roulant, sur une base annuelle. Ce Secrétariat est formé d'un (une) président (e), d'un (une) Secrétaire et d'un (une) conseiller (ère).

Le (la) Président (e) convoque et dirige les réunions du Conseil interdépartemental. Il (elle) le représente aux cérémonies officielles et signe tout document, accord et déclaration en son nom.

Le (la) Secrétaire du Conseil interdépartemental est chargé (e) de la préparation et de l'adoption des procès-verbaux des réunions du Conseil. Il (elle) se fait assister d'un (e) greffier (ère) dans sa tâche.

Le (la) troisième membre du Conseil interdépartemental assiste les autres membres et les remplace en cas d'empêchement.

Les détails du fonctionnement du Conseil interdépartemental sont déterminés par la loi et les règlements intérieurs.

TITRE IV LES INSTANCES PARTICIPATIVES DE DÉVELOPPEMENT

Article 58.- Dans le but de favoriser le développement local et la démocratie participative, il est créé les structures participatives non partisans suivantes :

- le Conseil de développement de la Section communale,
- le Conseil de développement de la Commune et
- le Conseil de développement du Département.

Les Conseils de Développement sont formés des autorités 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.

Les Conseils de développement sont des structures participatives de prises de décisions, de planification, d'exécution et de suivi des actions de développement de la collectivité.

Article 59.- La loi détermine le mode d'organisation et de fonctionnement des Conseils de Développement.

TITRE V LA MISE EN PLACE DES ORGANES

Article 60.- La mise en place des organes des Collectivités territoriales concernées par ce décret se fera à partir de la publication des résultats des prochains scrutins.

LIVRE III DES RELATIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

TITRE I RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CHAPITRE I RELATION D'ENCADREMENT ET DE COLLABORATION

Article 61.- L'État entretient des relations d'encadrement et de collaboration avec les Collectivités territoriales.

Le Conseil interdépartemental, en tant que mécanisme de négociation pour le compte de l'ensemble des Collectivités territoriales, entretient les relations de collaboration avec l'État en matière de décentralisation, de développement, de finances et de budget.

Lorsque l'ordre du jour du Conseil des Ministres porte sur les matières mentionnées au paragraphe précédent, le Conseil interdépartemental y siège avec voix délibérative de chacun de ses membres.

Article 62.- Les missions particulières du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales vis-à-vis des Collectivités territoriales sont, de manière non limitative, les suivantes :

- Définir avec les entités étatiques concernées les lignes générales de la politique de décentralisation ;

- Participer avec le Ministère de la Planification et celui de l'Économie et des Finances à la définition de la politique nationale de développement local et d'aménagement du territoire ;
- Coordonner la mise en œuvre de ces politiques globales et assurer l'interface avec les Collectivités territoriales par l'intermédiaire des Délégués et des Vices Délégués ;
- Apporter l'assistance technique et administrative nécessaire au renforcement institutionnel des Collectivités territoriales ;
- Faire le suivi régulier de la situation des Collectivités territoriales et en informer périodiquement le reste du gouvernement et la population ;
- Assurer, en collaboration avec le Ministère des Finances, la représentation de l'État au niveau de l'instance de gestion du Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales.

Les ministères sectoriels appuient et encadrent les Collectivités territoriales dans leurs domaines de compétence à travers les Directions départementales, les bureaux, les unités et les agents communaux, les bureaux et les agents de Section communale. Lesdits agents peuvent être détachés et affectés directement aux services des Conseils.

Article 63.- Les Délégués et les vices-délégués, en tant que représentants de l'État coordonnent les initiatives prises par les autres structures gouvernementales déconcentrées, en direction des Collectivités territoriales. Ils assurent dans le cadre de leur juridiction le suivi de la politique de décentralisation, de développement local et d'aménagement du territoire du gouvernement.

Article 64.- Les collectivités locales aident à la réalisation des actions non partisans entreprises par l'administration centrale, à condition qu'elles en aient les moyens ou que ceux-ci soient mis à leur disposition.

CHAPITRE II

RELATIONS CONTRACTUELLES D'ASSISTANCE

Article 65.- Les services de l'État apportent leur concours aux Collectivités territoriales qui le requièrent pour l'exercice de leurs compétences dans les conditions définies par convention.

Les Collectivités territoriales sont habilitées à contracter avec le pouvoir exécutif dans des domaines d'intérêt national ou local.

Article 66.- L'État peut passer des contrats avec une collectivité et lui déléguer ainsi la mise en œuvre de certaines activités ou la fourniture de certains services qui relèvent de ses compétences.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Article 67.-** Les Collectivités territoriales sont autonomes dans l'exercice de leurs compétences propres ou de leurs pouvoirs délégués, mais elles sont contraintes au respect des lois, des normes et des politiques définies au niveau national par le pouvoir central. Ainsi sont-elles soumises au contrôle administratif et financier de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, au contrôle de légalité du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales et au contrôle du respect des normes et standards définis par les ministères sectoriels conformément à la Constitution et à la loi. Le contrôle de légalité est exercé par le délégué assisté des vice-délégués du Département. Le contrôle des normes par les Ministères sectoriels est exercé par les responsables des Directions départementales, des bureaux communaux et des agents déployés dans les Sections communales.
- Article 68.-** La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif est une institution déconcentrée à travers les chefs-lieux des Départements.
- Article 70.-** La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif connaît des litiges mettant en cause le pouvoir central et les Collectivités territoriales, les Collectivités territoriales entre elles et enfin les conflits entre les Collectivités territoriales et des personnes physiques ou morales.
- Article 70.1.-** Les actes des autorités locales soumis au contrôle du pouvoir central sont nécessairement transmis au délégué avant leur entrée en vigueur.
- Lorsqu'il estime l'acte qui lui a été transmis illégal, 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. Il doit en informer l'autorité qui l'a pris en lui indiquant les illégalités décelées. L'autorité concernée peut décider de corriger l'acte incriminé afin d'en éviter l'annulation par la juridiction compétente.
- 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.
- Article 70.2.-** La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif 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.
- Article 70.3.-** 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 Cour supérieure des comptes et du

contentieux administratif. Dans ce cas, la saisine de la Cour n'a point d'effet suspensif.

- Article 71.-** La contestation par les Collectivités territoriales des décisions des autorités du pouvoir central se fait par déférence à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif dans les délais légaux.
- Article 72.-** La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif constate les cas d'irrégularités survenus dans les organes des Collectivités territoriales et prononce le cas échéant leur dissolution. Il est pourvu à leur remplacement conformément à la Constitution et à la loi.
- Article 73.-** Le Ministère des Finances exerce un contrôle concomitant non suspensif de la légalité des dépenses et transactions financières, par le biais du (de la) caissier payeur (caissière payeuse) qui est un cadre de ce Ministère détaché auprès du Conseil de la collectivité territoriale. Celui-ci ou celle-ci ne peut s'opposer à une décision de l'autorité locale, mais il (elle) doit signifier ses réserves dans tous les cas où il (elle) détecte une irrégularité. Faute par lui (elle) de le faire, il (elle) sera considéré (e) comme complice. Ces réserves constituent des circonstances aggravantes pour le ou les membres du Conseil concernés, au cas où une plainte est déposée par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif par une entité publique ou privée quelconque et que ces réserves s'avèrent justifiées.
- Article 74.-** Le (la) délégué(e) exerce un contrôle administratif sur les biens de l'État dont la gestion est confiée aux Collectivités territoriales.

TITRE II

RELATIONS ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES

CHAPITRE I

LES RELATIONS DE COLLABORATION

- Article 75.-** Les Collectivités territoriales de même niveau peuvent instituer entre elles des relations de coopération sur la base de conventions à l'effet d'entreprendre des ouvrages et activités à frais communs.
- Ces conventions deviennent exécutoires après ratification par l'assemblée de chacune des Collectivités territoriales concernées.
- Article 76.-** Les Collectivités territoriales haïtiennes peuvent établir avec des Collectivités territoriales étrangères des relations de jumelage et développer ainsi une coopération décentralisée dans les domaines économique, social, culturel, sportif ou autres, conformément au plan de développement de la collectivité.

Article 77.- Les Collectivités territoriales peuvent se constituer en associations pour la gestion d'intérêts communs.

Article 78.- Les Collectivités territoriales peuvent dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer, seules ou entre elles des organismes publics communs en vue de l'exploitation de services publics ou de toute activité d'intérêt général.

Les Collectivités territoriales peuvent passer des contrats avec d'autres collectivités et leur déléguer ainsi la mise en œuvre de certaines activités ou la fourniture de certains services qui relèvent de leurs compétences.

CHAPITRE II

DE LA RESOLUTION DES CONFLITS AU SEIN D'UN ORGANE

Article 79.- Le dialogue et la négociation interne au sein même des instances sont le premier niveau de résolution des divergences. Les décisions prises par vote majoritaire, quand elles respectent la loi, s'imposent aux parties minoritaires. Celles-ci peuvent continuer à s'exprimer mais ne peuvent en aucun cas boycotter, bloquer l'exécution des dites décisions ou pratiquer aucune forme d'intimidation ou de chantage, notamment à travers des polémiques dans la presse.

Article 79.1.- Cependant, 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.

Article 79.2.- Au cas où la décision de la Commission de Conciliation et d'Arbitrage est rejetée par l'une des parties en conflit, l'affaire est portée par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif. Les arrêts de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif peuvent à leur tour être portés par-devant la Cour d'Appel puis la Cour de Cassation.

Article 79.3.- Dans tous les cas où un conflit bloque la fourniture de services à la population, la Collectivité de niveau supérieur ou, à défaut, le pouvoir central par l'entremise du Délégué ou du Vice Délégué, prend en charge la gestion de l'instance ou de l'administration concernée, afin d'assurer la continuité desdits services.

CHAPITRE III

DE LA RÉOLUTION D'UN CONFLIT ENTRE LES ORGANES D'UN MÊME NIVEAU, ENTRE LES ORGANES DE NIVEAUX DIFFÉRENTS OU ENTRE CES ORGANES ET LE POUVOIR CENTRAL

- Article 80.-** Les litiges entre les organes d'un même niveau de collectivité ou entre des organes de niveaux différents, s'ils ne peuvent pas être résolus par le dialogue et la négociation amiable sont portés par-devant une 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.
- En cas de non satisfaction, il est porté par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.
- Article 80.1.-** Les litiges entre le Conseil interdépartemental et un autre organe des collectivités s'ils ne peuvent pas être résolus à l'amiable sont portés directement par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.
- Article 80.2.-** Les litiges entre les organes des collectivités et le pouvoir central sont portés par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.
- Article 80.3.-** Les arrêts de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif peuvent à leur tour être portés par devant la Cour d'Appel puis la Cour de Cassation.

TITRE III

RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET D'AUTRES PERSONNES DE DROIT PUBLIC OU PRIVE.

- Article 81.-** Les Collectivités territoriales peuvent 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. Ces structures ne sont pas dotées de la personnalité morale et sont instituées sur la base de conventions.

TITRE IV

RELATIONS AVEC LES HABITANTS

- Article 82.-** 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 dans le respect des règlements établis et ont libre accès à tous les documents émis par ces organes. Ils sont notamment avisés par le Conseil de la mise à disposition, à des fins de consultation, des documents concernant le budget de la collectivité.
- Article 83.-** Les électeurs d'une collectivité peuvent être consultés par le Conseil pour toutes affaires relevant des compétences de la collectivité. Cette consultation est organisée par le Conseil électoral permanent sous forme de référendum sur la base

d'un co-financement des dépenses nécessaires par l'instance qui en fait la demande.

Article 84.- Les habitants d'une collectivité territoriale peuvent soumettre, suivant les conditions prévues par la loi, des pétitions à la délibération de l'assemblée. Celle-ci ne peut refuser de statuer sur leur objet.

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 mettront en place des instances non partisans de concertation regroupant les représentants des différents secteurs et des différents espaces géographiques de leurs juridictions. Les Conseils s'assureront que les secteurs marginalisés fassent partie de ces instances.

LIVRE IV DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

TITRE I CONDITIONS D'OCTROI ET DE TRANSFERT DE COMPETENCES

Article 85.- Les Collectivités territoriales participent avec le pouvoir central à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel, professionnel et scientifique ainsi qu'à la protection, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie de la population, suivant un partage de compétences défini par la loi.

Article 86.- Conformément au principe de la compensation, tout octroi ou transfert de compétences du pouvoir central vers des Collectivités territoriales doit s'accompagner de l'octroi ou du transfert du pouvoir de mobilisation par le Conseil des ressources financières nécessaires.

Faute par le Conseil de pouvoir mobiliser les ressources financières nécessaires à l'exercice d'une compétence propre, le pouvoir central doit fournir les ressources financières ainsi que l'encadrement technique et administratif correspondant, dans les conditions fixées par la loi.

Article 87.- Les transferts de compétences vers les collectivités autres que celles prévues par la Constitution et par la loi, s'effectuent en tenant compte de la capacité d'absorption des collectivités.

Article 88.- Le transfert de compétences implique également le transfert des biens meubles et immeubles utilisés par l'administration centrale. La remise se fait à titre gratuit,

et la collectivité bénéficiaire assume l'ensemble des droits et obligations de propriétaire.

TITRE II DES COMPETENCES POLITIQUES

Article 89.- L'Assemblée Départementale soumet à l'Exécutif des listes de personnalités desquelles seront choisis respectivement les juges des Cours d'Appel et des Tribunaux de Première Instance. Elles concourent également à la constitution du Conseil Electoral Permanent ainsi qu'à la formation de la Commission de Conciliation.

L'Assemblée Municipale soumet à l'Exécutif une liste de personnalités de laquelle seront choisis les juges de paix de la commune.

Le tableau des personnalités aptes à devenir juges de cour d'Appel, de tribunaux de Première Instance et de Paix est communiqué respectivement à l'assemblée départementale et à l'assemblée communale par les soins du Ministre de la Justice du Conseil Supérieur sur recommandation du Pouvoir Judiciaire de concert avec le Ministre de la Justice. C'est à partir de ce tableau que l'Assemblée départementale et l'Assemblée communales établissent les listes qui seront soumis à l'exécutif.

Le Conseil Départemental supplée à la vacance des membres des Conseils Municipaux.

TITRE III DES COMPETENCES TECHNIQUES

CHAPITRE I DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Article 90.- 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.

Article 91.- Les Collectivités territoriales peuvent passer avec le pouvoir central ou avec d'autres personnes morales, des contrats - plans ou des contrats - programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire, professionnel, scientifique et environnemental.

Article 92.- La Section communale a les compétences suivantes :
1- élaboration du plan de développement de la Section communale ;

- 2- participation à l'élaboration du plan de développement et du schéma d'aménagement de la commune ;
- 3- participation à la construction et à l'entretien des routes vicinales;
- 4- entretien de la voirie ;
- 5- entretien des places publiques;
- 6- entretien des espaces de loisirs.

Article 93.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- réalisation du zonage du territoire communal
- 2- élaboration du plan de développement communal et des schémas d'aménagement communaux et urbains, conformément aux procédures prévues par la loi et les règlements ;
- 3- construction de la voirie ;
- 4- établissement et exécution de plans de lotissement, après approbation de l'autorité de contrôle conformément aux textes en vigueur ;
- 5- délivrance des autorisations de construire ;
- 6- délivrance des certificats de conformité ;
- 7- réglementation de la circulation urbaine ;
- 8- désignation, construction et entretien des sites des gares et des aires de stationnement;
- 9- numérotage des maisons, signalisation et dénomination des rues ;
- 10- construction des places publiques ;
- 11- construction des espaces de loisirs;
- 12- construction des infrastructures d'assainissement.

Article 94.- Le département a les compétences suivantes :

- 1- élaboration du Plan de Développement et du Schéma d'aménagement du Département
- 2- participation à l'élaboration du Schéma d'aménagement du territoire national

CHAPITRE II DE LA GESTION DU DOMAINE FONCIER

Art. 95.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- 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 ;
- 2- collecte des produits des impôts, des taxes, des contraventions, des droits et des redevances liées au domaine foncier et immobilier.

CHAPITRE III DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Article 96.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- application des contraventions contre la coupe illégale des arbres, les actes de vandalisme contre les sites protégés et l'exploitation illégale des carrières, dans le respect des normes nationales ;
- 2- promotion des pratiques écologiques ;
- 3- reboisement ;
- 4- protection des sources et des cours d'eau ;
- 5- prévention et lutte contre les feux de brousse ;
- 6- lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ;
- 7- création, réhabilitation et entretien des espaces verts et des parcs ;
- 8- lutte contre la divagation des animaux ;
- 9- renforcement des réglementations sur l'élevage, le transport et l'abattage des animaux ;
- 10- participation à la protection et à l'entretien des sources et à la conservation des cours d'eau.

Article 97.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- élaboration et mise en œuvre des plans communaux d'action pour l'environnement, dans le respect des normes nationales ;
- 2- délivrance des autorisations de coupe des arbres sur le territoire communal ;
- 3- participation à l'établissement par les services de l'État des schémas directeurs et des plans d'enlèvement et d'élimination des déchets ;
- 4- la protection de la faune et des ressources halieutiques en fonction des règlements adoptés par l'État ;
- 5- protection des ressources en eaux souterraines et superficielles et des ressources ; halieutiques ;
- 6- protection des forêts classées et des forêts protégées ;
- 7- assainissement et traitement des polluants liquides ;
- 8- lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ;
- 9- enlèvement des déchets solides ;
- 10- définition des politiques de conservation et de gestion des ressources naturelles relevant de la commune, dans le respect des normes nationales ;
- 11- réalisation et entretien des retenues, des barrages, des puits et forages d'envergure communale ;
- 12- participation à la mise en place du comité d'alerte et de gestion des risques naturels.

Article 98.- Le département a les compétences suivantes :

- 1- avis sur l'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes ;
- 2- vérification des études d'impacts environnementaux des grands projets de constructions, de barrages, d'infrastructures et de routes ;
- 3- création de zones de conservation et des aires protégées ;

- 4- localisation des décharges publiques et définition de la politique de gestion et de traitement des déchets de toute nature.

CHAPITRE IV DE LA SANTE ET DE L'HYGIENE

Article 99.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- entretien et participation à la gestion des structures de santé de premier échelon ;
- 2- participation à des campagnes de sensibilisation sur la santé ;
- 3- participation aux campagnes contre les épidémies ;
- 4- mobilisation de ressources pour la création des structures de santé de premier échelon.

Article 100.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- construction et participation à la gestion des structures de santé de premier échelon ;
- 2- mise en place du service d'hygiène et de la police sanitaire ;
- 3- inspection de la qualité des produits alimentaires ;
- 4- inspection de la date d'expiration des médicaments ;
- 5- réglementation et prise de mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies ;
- 6- participation à des campagnes de sensibilisation sur la santé et contre les épidémies ;
- 7- participation à l'exécution de la politique de santé nationale au niveau de la commune ;
- 8- contrôle de la qualité l'eau.

Article 101.- Le département a les compétences suivantes :

- 1- participation à l'élaboration de la politique sanitaire départementale ;

CHAPITRE V DE L'EDUCATION, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'ALPHABETISATION

Article 102.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- participation à l'identification des besoins en matière éducative ;
- 2- promotion de la scolarisation universelle au niveau de la Section communale ;

- 3- participation à la localisation et à la gestion des établissements publics d'enseignement préscolaire et fondamental;
- 4- participation à la commission éducative dans le Conseil de développement de la Section communale ;
- 5- contribution à l'alphabétisation des adultes ;

Article 103.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- Promotion de la scolarisation universelle au niveau de la commune ;
- 2- localisation, construction et participation à la gestion des écoles secondaires publiques ou des lycées ;
- 3- promotion de la formation professionnelle et technique ;
- 4- participation à l'exécution du Plan National de l'Education ;

Article 104.- Le département a les compétences suivantes :

- 1- Participation à la définition de la politique éducative au niveau du Département.

CHAPITRE VI DE LA CULTURE, DES SPORTS ET DES LOISIRS

Article 105.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse ;
- 2- valorisation des potentiels culturels et artistiques de la section;
- 3- entretien des espaces verts et des infrastructures de loisirs publics de la Section.

Article 106.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- Construction et gestion des infrastructures culturelles, sportives et de jeunesse ;
- 2- gestion et conservation des archives communales
- 3- valorisation des potentiels historiques, naturels, archéologiques, culturels et artistiques de la commune
- 4- promotion de l'écotourisme et de l'artisanat ;
- 5- promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse d'envergure communale;
- 6- construction et gestion des musées et bibliothèques communaux ;
- 7- gestion des sites et monuments historiques
- 8- création des espaces verts

Article 107.- Le département a les compétences suivantes :

- 1- participation à la définition des politiques culturelles, sportives et de jeunesse d'envergure départementale

CHAPITRE VII DE LA PROTECTION CIVILE, DE L'ASSISTANCE ET DES SECOURS

Article 108.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- contribution à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés ;
- 2- participation à l'organisation de la lutte contre les désastres
- 3- prévention des catastrophes

Article 109.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- contribution à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés ;
- 2- gestion des asiles communaux ;
- 3- gestion des orphelinats publics et des centres de rééducation de jeunes ;
- 4- participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie. A ce titre elle participe à la gestion des unités de sapeurs-pompiers;
- 5- participation à l'organisation de la lutte contre les calamités.
- 6- prévention des catastrophes

CHAPITRE VIII DES POMPES FUNEBRES ET DES CIMETIERES

Article 110.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- aménagement et gestion des cimetières ;
- 2- délivrance des permis d'inhumer

Article 111.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- aménagement des cimetières
- 2- délivrance de permis d'exhumer
- 3- contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels ;
- 4- construction, entretien et gestion de pompes funèbres.

Article 110.- Le département a les compétences suivantes :

- 1- Participation à l'élaboration des normes et règlements en matière d'opérations d'exhumation dans le département ;
- 2- Participation à l'élaboration des normes et réglementation en matière de construction et de gestion des morgues publiques et privées dans le département.

CHAPITRE IX DE L'EAU ET DE L'ELECTRICITE

Article 111.- La Section communale a la compétence suivante :

- 1- construction et gestion de fontaines publiques
- 2- construction, entretien et gestion des systèmes d'adduction d'eau potable.

Article 112.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- Production et distribution de l'eau potable ;
- 2- réalisation et gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines publics;
- 3- élaboration et mise en œuvre du schéma communal d'adduction d'eau ;
- 4- la protection des eaux souterraines ;
- 5- élaboration des plans d'électrification de la commune ;
- 6- mise en œuvre des plans communaux de production, de distribution et de maîtrise d'énergie ;
- 7- gestion des infrastructures énergétiques communales
- 8- réalisation et gestion du système d'éclairage des rues.

Article 113.- Le Département a les compétences suivantes :

- 1- Participation à l'élaboration des normes nationales d'approvisionnement en eau ;
- 2- participation à l'élaboration du schéma directeur départemental d'adduction d'eau ;
- 3- participation à l'élaboration du schéma directeur départemental d'électrification ;
- 4- participation à l'élaboration du schéma national d'électrification.

CHAPITRE X DES MARCHES, ABATTOIRS ET FOIRES

Article 114.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- aménagement, entretien et gestion des marchés publics locaux;
- 2- création, aménagement et gestion des aires de foires ;
- 3- organisation des foires ;
- 4- entretien et gestion des abattoirs.

Article 115.- La Commune a les compétences suivantes :

- 1- construction et réglementation des marchés, des abattoirs et des aires d'abattage ;
- 2- organisation des foires communales ;
- 3- gestion des marchés communaux.

CHAPITRE XI DE LA SECURITE PUBLIQUE

Article 116.- 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.

LIVRE V DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LEURS RESSOURCES

Article 117.- Les Collectivités territoriales disposent de ressources leur permettant d'exercer leurs compétences. Elles possèdent un patrimoine, un personnel, des ressources financières et matérielles propres qu'elles administrent librement.

Les Collectivités territoriales jouissent selon la loi et sur la base de convention, de droits conditionnels à l'usage de ressources, biens meubles et immeubles appartenant à l'État.

TITRE I DU BUDGET DES COLLECTIVITES

CHAPITRE I DES PRINCIPES GENERAUX

Article 118.- Les finances de la République sont décentralisées. Le budget national fait apparaître la ventilation territoriale des dépenses de fonctionnement et d'investissements. Il établit 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.

Article 119.- Les financements provenant de la coopération décentralisée, des fonds internationaux d'investissement local ainsi que les montants alloués par les organismes de développement nationaux ou étrangers, aux Collectivités territoriales pour la réalisation d'infrastructures ou la fourniture de services

sociaux accordés aux communautés, sont intégrés dans le budget de la collectivité territoriale bénéficiaire.

- Article 120.-** Les Collectivités territoriales administrent leurs finances dans le respect des lois. Elles élaborent et gèrent l'exécution de leur propre budget. Elles se dotent d'une capacité administrative appropriée à une gestion financière efficace.
- Article 121.-** Le budget de chaque collectivité territoriale est établi pour une année civile selon une estimation de ses ressources propres et externes prévisibles.
- Article 122.-** Le montant des dépenses figurant au budget d'une collectivité doit correspondre à celui des recettes propres ajoutées aux revenus externes prévisibles.
- Article 123.-** La nomenclature et les modalités de présentation du budget des Collectivités territoriales sont déterminées par la loi.
- Article 124.-** Le budget de la collectivité territoriale est établi en section de fonctionnement et en section d'investissement.
- Article 125.-** Le budget est proposé par l'organe exécutif de la collectivité territoriale, voté par l'assemblée dans les conditions fixées par la loi et dans le respect des normes de la comptabilité publique.
- Article 126.-** Le régime financier et comptable des Collectivités territoriales est déterminé par la loi.

CHAPITRE II DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS

- Article 127.-** Les dépenses des Collectivités territoriales comprennent des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.
- Article 127.1.-** Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et réfèrent à la couverture des charges récurrentes.
- Article 127.2.-** Les dépenses d'investissement permettent l'acquisition ou la réalisation des équipements, des bâtiments et autres infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs aux travaux à réaliser.
- Article 128.-** Les dépenses des Collectivités territoriales sont obligatoires ou facultatives.
Sont obligatoires pour les Collectivités territoriales les dépenses mises à leur charge par la loi ainsi que les lignes budgétaires pour lesquelles la collectivité aura reçu un transfert conditionnel de l'État ou un don conditionnel de tout autre institution. Les dépenses obligatoires doivent nécessairement figurer au budget.

Elles doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible à la collectivité d'inscrire au budget des dépenses facultatives.

Les dépenses facultatives sont celles qui ne sont pas expressément définies comme telles par la loi. Elles doivent nécessairement figurer au budget.

CHAPITRE III DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS

Article 129.- Les recettes des Collectivités territoriales comprennent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires.

Article 130.- Les recettes ordinaires d'une collectivité territoriale permettent à celle-ci de faire face à ses 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.

Article 131.- 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.

Article 132.- 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 bien ou au service reçu. Les revenus provenant des redevances ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles liées à la production du bien ou du service.

Article 133.- Les Collectivités territoriales 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 et les règlements.

Article 134.- Le montant des transferts et des subventions de l'État vers les Collectivités territoriales, est fixé lors de l'adoption des lois de finances annuelles.

Article 135.- 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.

Article 136.- Les recettes extraordinaires comprennent les fonds d'emprunts, les recettes temporaires ou accidentelles, les dons, les subventions allouées par l'État ou par tout autre organisme public ou privé sous forme de fonds de concours ou d'assistance.

Article 137.- Les Collectivités territoriales ne peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs projets de développement que dans les conditions prévues par la loi. 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.

Article 138.- Il est créé un fonds spécial dénommé Fonds d'appui à la gouvernance locale (FAGL) alimenté par une certaine contribution du montant de tous les projets de développement communautaires financés par des fonds non publics. Le pourcentage, compris entre 2 et 5%, est fixé par le Conseil interdépartemental en consultation avec l'Exécutif. Les produits de ce fonds servent à la mise en place, au fonctionnement et au renforcement institutionnel des instances participatives de développement que sont le Conseil de développement de la Section communale, le Conseil de développement de la Commune et le Conseil de développement du Département. Il est géré par la Commission de gestion des fonds des Collectivités territoriales, telle que définie à l'article 150 du présent décret.

TITRE II DES COMPETENCES FISCALES

Article 139.- La Section communale a les compétences suivantes :

- 1- perception des droits relatifs au permis d'inhumer dans la Section communale ;
- 2- perception des droits sur les ventes de bétails ;
- 3- perception des redevances sur les services relevant de sa compétence ;
- 4- perception des amendes sur les animaux épaves ;
- 5- perception des amendes contre les actes de délinquance ou de destruction du patrimoine de la Section communale ;
- 6- perception des amendes contre la coupe illégale des arbres ;
- 7- perception des pénalités sur les terrains vacants dans les villes et les bourgs ;
- 8- Perception des taxes sur les spectacles et les jeux de hasard.

Article 140.- La commune a les compétences suivantes :

- 1- Mobilisation et perception de la Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties dont un pourcentage de 25% est versé à la Section communale sur le montant collecté dans son territoire ;

- 2- participation à la mobilisation et au suivi de la perception de la Patente commerciale par la DGI.
- 3- établissement et perception des droits ou des redevances sur les services communaux ;
- 4- création et perception des frais pour les licences d'exploitation du patrimoine communal ;
- 5- perception des contraventions et des amendes fixées par arrêtés communaux ;
- 6- perception des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers de la commune ;
- 7- établissement et perception de la redevance sur l'identification des rues et la numérotation des maisons ;
- 8- création et perception des frais pour l'utilisation des parkings publics ;
- 9- perception de centimes additionnels sur les droits et taxes prélevés par l'État dans les aéroports, les ports, les infrastructures touristiques se trouvant sur le territoire communal.

Article 141.- La perception des revenus définis à l'article 139, alinéas 1 et 7, et à l'article 140, alinéas 1, 4, 6 et 9 sont délégués à la DGI dans des conditions négociées par le CID et le Ministère des Finances.

TITRE III DES TRANSFERTS

Article 141.- Il est créé dans le cadre de ce décret deux types de transferts de l'État aux Collectivités territoriales: des transferts ordinaires et des transferts extraordinaires ou subventions.

Article 142.- Les transferts ordinaires comprennent les transferts administratifs et les transferts conditionnels.

Article 143.- Les transferts administratifs servent à équilibrer le budget de fonctionnement des collectivités. Leur utilisation est libre de contraintes, c'est-à-dire sujette au pouvoir discrétionnaire local. Néanmoins, elle exige la conformité du budget aux normes et aux procédures fixées par la loi.

Article 144.- Les transferts conditionnels sont liés à l'octroi ou 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. 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 une autre partie sert à la couverture des charges récurrentes. La détermination du montant alloué aux transferts conditionnels est fonction des critères suivants : caractéristiques de la collectivité dans le domaine visé, indice fiscal par habitant, nombre de bénéficiaires directs et variations de coûts interrégionaux.

- Article 145.-** Les transferts extraordinaires ou subventions comprennent les subventions complémentaires, les subventions compétitives et les subventions ad hoc ou d'urgence.
- Article 146.-** Les subventions complémentaires sont celles qui exigent des gouvernements locaux la couverture d'une partie du financement à investir dans les programmes et activités concernés.
- Article 147.-** Dans le cas des subventions compétitives, différentes collectivités éligibles soumettent à l'État des propositions, requêtes ou projets qui répondent à des critères préétablis, et sont en compétition entre elles. Un montant déterminé est ainsi alloué aux collectivités ayant soumis les meilleures propositions.
- Article 148.-** 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.
- Article 149.-** Le Conseil interdépartemental assure pour l'ensemble des collectivités la détermination et le suivi des transferts destinés aux Collectivités territoriales.
- Article 150.-** Le Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales est géré par un organisme dénommé Conseil de gestion des fonds des Collectivités territoriales (CGFCT). Il est formé de trois membres du Conseil interdépartemental assistés d'un représentant du Ministère des Finances, d'un représentant du Ministère de la Planification et d'un représentant du Ministère de l'Intérieur. La loi précise les modalités du fonctionnement du (CGFCT).

Les allocations à accorder aux collectivités sont déterminées sur la base de critères objectifs clairement définis, 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 le besoins en infrastructures de développement.

TITRE IV DES RESSOURCES HUMAINES

- Article 151.-** Les Collectivités territoriales possèdent un personnel propre émergeant à leur budget. Ce personnel territorial a qualité d'agent public. La loi détermine la situation de l'Agent public territorial.
- Article 152.-** Les Collectivités territoriales ont recours au personnel des services déconcentrés chargé d'assistance technique et d'encadrement des structures locales.
- Elles peuvent au besoin requérir l'expertise d'agent de l'administration centrale ou toute autre personne publique. Ceux-ci sont dans ce cas, placés à la disposition de la collectivité territoriale par l'administration d'origine.

Des conventions d'assistance établissent la base de ces relations.

TITRE V DU PATRIMOINE

Article 153.- Le patrimoine des Collectivités territoriales constitue 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.

Article 154.- Les Collectivités territoriales possèdent un domaine foncier propre constitué par les parties du domaine national cédées à titre de propriété par l'État.

Article 155.- En plus de son domaine foncier propre, la commune a la gestion privilégiée du domaine foncier privé de l'État, dans son ressort territorial. Elle peut également par arrêté communal déclarer d'utilité publique des parties du domaine foncier privé, sous réserve des négociations et des dédommagements à accorder aux parties affectées par ces mesures. Ces parties de territoire viennent grossir son domaine foncier propre.

Article 156.- 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. Ces transferts accompagnent les transferts de compétences nécessaires à cette gestion.

Il peut également céder tout ou partie de ses biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé situé dans les limites de la collectivité territoriale ou passer avec elles des conventions portant sur l'utilisation desdits biens.

LIVRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES

CHAPITRE 1 DE L'ENCADREMENT TECHNIQUE DES COLLECTIVITÉS

Article 157.- Tenant compte des exigences techniques liées aux compétences octroyées ou transférées aux mairies et en attendant l'application effective de la législation sur la fonction publique territoriale, le pouvoir central mettra à la disposition de toutes les mairies, à moins qu'il refuse, trois jeunes cadres détachés mis à leurs services:

1. Un jeune cadre permanent relevant du ministère de la Planification, placé sous l'autorité du Maire principal, chargé de l'ingénierie sociale et aidant dans la conception et l'élaboration participative du plan de développement

communal, des projets communaux de leur suivi et de leur évaluation. Il pourrait avoir le statut de directeur général.

2. Un jeune cadre permanent relevant du Ministère de l'Économie et des Finances, placé sous l'autorité du Conseil, chargé de la Comptabilité, de la mise à jour du rôle de l'impôt foncier, du suivi de la mobilisation de la Patente et de la préparation et de l'exécution du budget de la collectivité en conformité au format et aux écritures prévus par la loi. Il jouera le rôle de caissier payeur.
3. Un jeune cadre permanent relevant du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales chargé de l'administration de la mairie.

Article 158.- Les voies d'accès à ces fonctions comporte les étapes suivantes :

- a. dépôt de candidature dans le Mairies en vue d'un premier niveau de traitement des dossier sur les questions de domicile, de résidence, de certificat de bonnes vies et mœurs délivré par le juge de paix de la commune etc.
- b. communication des dossiers qualifiés aux ministères concernés pour la vérification des qualifications et des références académiques ;
- c. réalisation d'un test intellectuel par chacun des ministères en vue de sélectionner les meilleurs candidats ;
- d. réalisation d'une session de formation intensive pour les personnes sélectionnées.

Article 159.- Une procédure similaire pourra être utilisé pour les Conseils d'administration des Sections communales.

Article 160.- Dans un délai ne dépassant pas six (6) mois à partir de la publication de la présente loi, le Ministre de l'Economie et des Finances proposera une nouvelle législation sur le budget standard des Collectivités territoriales, la fiscalité et la comptabilité territoriale.

Article 161.- Tout employé municipal, outre le secrétaire général de la mairie et les conseillers du Conseil municipal, est considéré comme des agents publics soumis à la législation sur la fonction publique territoriale. Aucune révocation, aucune nomination ne peut être faite qu'en vertu de la loi.

Article 162.- Il est institué, par arrêté de l'Exécutif, une commission chargée de préparer la nouvelle loi sur la délimitation territoriale.

Cette commission est composée de :

- 1 représentant de l'institut haïtien de statistique de d'informatique
- 1 spécialiste en Génie municipal et rural
- 1 spécialiste en décentralisation
- 1 membre de l'Office nationale du cadastre (ONACA)
- 1 spécialiste en aménagement du territoire, représentant du Ministère de la Planification,
- 1 arpenteur de l'État
- 1 juriste
- 1 avocat
- 1 représentant du Ministère de l'Intérieur.

-1 représentant de chaque Département

Article 163.- La commission doit nécessairement travailler, dans chaque département séparément, avec le Conseil Départemental et les Conseils municipaux et les CASEC dans la limitation des frontières intérieures.

Article 164.- 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.

LIVRE VII DISPOSITIONS FINALES

Article 165.- Le présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets-lois ou dispositions de Décrets-lois, tous Décrets ou dispositions de Décrets qui lui sont contraires.

Donné au Palais national, à Port-au-Prince, le 1^e février 2006, An 203^e de l'Indépendance.

Par le Président

Me Boniface **ALEXANDRE**

Le Premier Ministre

Gérard **LATORTUE**

Le Ministre des Affaires Étrangères et des Cultes

Hérard **ABRAHAM**

Le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique

Henri Marge **DORLEANS**

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

Paul Gustave **MAGLOIRE**

Le Ministre de l'Économie et des Finances

Henri **BAZIN**

Le Ministre du Plan et de la Coopération Externe	Roland PIERRE
Le Ministre de l’Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural	Philippe MATHIEU
Le Ministre du Commerce, de l’Industrie et du Tourisme	Jacques Fritz KENOL
Le Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications	Fritz ADRIEN
Le Ministre de l’Éducation Nationale, de la Jeunesse, des Sports et de l’Éducation Civique	Pierre BUTEAU
Le Ministre de la Communication et de la Culture	Magali COMEAU DENIS
Le Ministre de la Santé Publique et de la Population	Josette BIJOU
Le Ministre des Affaires Sociales	Franck CHARLES
Le Ministre à la Condition Féminine	Adeline Magloire CHANCY
Le Ministre des Haïtiens Vivant à l’Etranger	Alix BAPTISTE
Le Ministre de l’Environnement	Yves André WAINRIGHT

***LIBERTÉ******ÉGALITÉ******FRATERNITÉ******RÉPUBLIQUE D'HAÏTI******DECRET******Me BONIFACE ALEXANDRE******PRÉSIDENT PROVISoire
DE LA RÉPUBLIQUE***

Vu les articles 9, 9-1, 31, -1, 32-2, 32-4, 32-7, 32-9, 35-1, 36-1, 48, 61, 61-1, , 62, 63, 63-1, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 86, 175, 200, 200-1, 200-4, 207, 209, 217, 218, 220, 223, 227-4, 234, 235, 236, 236-1, 236-2, 238 de la Constitution ;

Vu l'entente convenue entre la Communauté Internationale, les organisations de la société civile et les partis politiques portant création de la Commission Tripartite et du Conseil des Sages ;

Vu le Consensus de Transition Politique adopté le 4 avril 2004 ;

Vu la Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations territoriales ;

Vu la Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République ;

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

Vu la Loi du 4 avril 1996 portant organisation de la Collectivité territoriale de la Section communale ;

Vu la Loi du 18 juillet 1996 créant un Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales ;

Vu le Décret-loi du 22 octobre 1982 sur les communes ;

Vu le Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) ;

Vu le Décret du 25 janvier 1985 créant la Direction générale des impôts (DGI) ;

Vu le Décret du 11 septembre 1985 sur le budget et la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 13 mars 1987 portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le Décret du 28 septembre 1987 sur la Patente ;

Vu le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des collectivités territoriales ;

Vu le Décret du 31 mai 1990 portant organisation et fonctionnement du ministère de l'Intérieur ;

Vu le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances ;

Vu l'Arrêté du 16 février 2005 portant règlement de la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des marchés publics de services, de fournitures et de travaux ;

Vu le Décret 17 mai 2005 sur l'Administration d'État ;

Vu le Décret du 1^e février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes;

Considérant que le gouvernement de transition s'est engagé à amorcer un réel processus de décentralisation et de développement local ;

Considérant qu'il faut définir de façon claire et précise les différentes collectivités territoriales, leurs organes respectifs et leur assigner spécifiquement leur véritable rôle, attribution, vocation et compétence ;

Considérant qu'il convient de réviser la loi du 4 avril 1996 portant organisation de la Collectivité territoriale de la Section communale pour la rendre plus adaptée à la mission conférée par la Constitution aux Sections communales, et plus adaptée aux critères de base d'une collectivité territoriale ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales;

Et après délibération en Conseil des Ministres :

DÉCRÈTE

Article 1.- Le présent Décret a pour objet de fixer l'organisation et le fonctionnement des Sections communales, conformément à la Constitution et dans la perspective de la fourniture adéquate des services publics à la population, du développement local et de la démocratie participative.

TITRE I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 2.- La Collectivité territoriale de la Section communale constitue la plus petite entité administrative de la République. Elle est dotée de l'autonomie administrative et financière. Elle est désignée par le nom que la tradition ou la loi lui a assigné.

- Article 3.-** La création, l'étendue et les limites de la Section communale sont déterminées par la Loi.
- Article 4.-** Le territoire de la Section communale est organisé en quartiers, en habitations et en villages. Les quartiers sont des zones d'habitats rapprochés que ce soit en milieu urbain ou rural. Les habitations sont des 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. Le village est le chef-lieu de la Section communale. Il regroupe les services administratifs et sociaux de base de la Section communale.
- Article 5.-** La Collectivité territoriale de la Section communale peut contenir :
- Les biens des particuliers ;
 - Les biens des domaines privés et publics de l'État ;
 - Les biens du domaine privé de la Commune ;
 - Les biens du domaine privé de la Section communale.
- Article 6.-** 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) Les membres de L'Asec et du Casec sont élus pour quatre (4) ans et sont indéfiniment rééligibles selon les modalités et conditions prévues par la Constitution et par la Loi électorale.
- Article 7.-** Le Conseil de développement de la Section communale (CDSC) est une structure participative de prises de décisions, de planification, d'exécution et de suivi des actions de développement de la Section communale, intégrant les autorités locales, les représentants de la société civile locale et encadrée par les représentants du pouvoir central et des organismes de développement qui interviennent dans la Section communale.
- Article 8.-** Comme signe distinctif de leur fonction, les membres du Conseil d'administration de la Section communale (Casec) portent, en toute circonstance, à la boutonnière, côté gauche, un écusson métallique de deux (2) centimètres de diamètre, peint aux couleurs nationales verticalement disposées, et frappé, à sa surface convexe, aux armes de la République avec en dessous de ces armes, l'inscription : **CASEC**.
- Article 9.-** Les Sections communales sont dotées d'un patrimoine et de ressources propres qu'elles administrent de manière autonome.
- Article 10.-** Pour 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 Sections communales ni entre les autres collectivités et les Sections communales, ni entre les Sections communales elles-mêmes.

Article 11.- Les Sections communales peuvent se regrouper suivant les intérêts locaux pour réaliser des activités de développement.

Article 12.- Les actes des Sections communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification au vice-délégué lorsque la loi le requiert expressément.

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.

Article 13.- Les Sections communales peuvent créer des entreprises coopératives ou communautaires et passer des contrats de gestion déléguée avec des particuliers, des organisations ou des firmes dans l'exécution des travaux publics, pour l'exploitation ou la gestion de services publics dans les conditions prévues par la loi.

Article 14.- La contestation par les représentants de l'État ou par toute autre collectivité territoriale des actes de la Section communale, se fait par déférence à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) dans les délais légaux. La contestation d'un acte d'une Collectivité territoriale par un organe compétent de l'État entraîne automatiquement sa suspension, à moins qu'une action en référé sur la légalité de la contestation, ne décide du contraire.

La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif régulièrement saisie d'une contestation d'un acte de la Section communale faite par l'État se prononce dans la quinzaine. Passé ce délai, la suspension tombe en attendant une décision définitive.

La contestation d'un acte de la Section communale par une autre collectivité, par une personne morale ou physique n'a pas d'effet suspensif. Seule la décision de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif peut avoir d'effets.

La contestation par la Section communale des décisions des représentants de l'État se fait par déférence à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif dans les délais légaux.

TITRE II

LES ORGANES DE LA SECTION COMMUNALE

Article 15.- L'organisation de la Section communale repose sur l'Assemblée de Section communale (Asec), le Conseil d'administration de la Section communale (Casec), ses services techniques et administratifs et le Conseil de développement de la Section communale (CDSC).

CHAPITRE I

L'ASSEMBLÉE DE SECTION COMMUNALE

Article 16.- L'Assemblée de Section communale est un organe de participation de la société civile locale, de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux Sections communales. La durée du mandat des membres de l'assemblée est de quatre ans.

Section 1.- Composition

Article 17.- Les membres de l'Assemblée de Section communale (ASEC) sont élus au suffrage universel direct au niveau de chaque habitation, quartier ou village, sur des listes de candidats proposées par les associations de ces habitations ou de ces quartiers régulièrement enregistrées à la mairie de la commune. La loi détermine le nombre de membres à élire à l'Asec de la manière suivante :

- un membre par habitation (moins de 500 habitants)
- deux membres par grande habitation (plus de 500 habitants)
- deux membres par quartier
- deux membres par village

Article 18.- Dans les cas où l'élection porte sur le choix de deux membres, seront désignés le candidat masculin et la candidate féminine ayant respectivement obtenu après le vote, le plus grand nombre de voix par sexe, sur la liste proposée par les organisations de la grande habitation, du quartier ou du village.

Article 19.- La fonction de membre de l'Assemblée ne donne droit qu'à des frais de participation aux séances de l'Assemblée et à des frais de représentation pour ce qui concerne les membres du bureau quand ils doivent représenter l'Asec et les membres délégués à d'autres instances, notamment le Conseil de développement de la Section communale.

Article 20.- La fonction de membre d'Asec est incompatible avec celle de membre du Conseil d'administration de la Section communale, de membre du Conseil municipal, de membre de la police et de l'armée en service actif, de membre du Corps judiciaire, de délégué Départemental, de vice-délégué, de député et de sénateur.

Article 21.- Les employeurs publics ou privés des membres d'Asec sont tenus de les libérer en vue de l'exercice de leur fonction, sous réserve d'effectuer les déductions salariales au cas où les absences dépassent les limites que la loi normalement autorise.

Article 22.- Chaque Asec désigne un (une) représentant(e) à l'Assemblée municipale.

Section 2.- Organisation

- Article 23.-** L’Asec a son siège au chef-lieu de la Section communale où elle dispose d'un secrétariat.
- Article 24.-** Chaque Asec élit en son sein un (une) président (e), un (une) secrétaire et un (une) conseiller (ère).
- Article 25.-** Le (la) président (e) d'Asec gère la tenue des réunions de l’Asec et convoque le Casec. Il (elle) transmet à l'autorité compétente les rapports périodiques des réunions de l’Assemblée ou des enquêtes menées sur la gestion du Casec. En cas de litige et de fraude présumée, il (elle) saisit l'instance compétente.
- Article 26.-** Le (la) secrétaire est chargé (e) de la préparation des comptes rendus et des procès-verbaux des assemblées. Il (elle) se fait assister au besoin par un (une) greffier (ère) d'assemblée.
- Article 27.-** Le conseiller assiste les deux autres membres et les remplace au besoin.

Section 3.- Attributions

- Article 28.-** L’Asec délibère sur :
- le budget annuel de la Section communale ;
 - le programme d’investissements publics locaux présenté par le Casec ;
 - les projets publics présentés par le Casec ;
 - l'état d'exécution des projets et des activités du Casec et en rédige périodiquement un rapport ;
 - les rapports d’activités et les 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 Casec ;
 - 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.

Article 28-1.- L'élection du représentant ou de la représentante de la Section communale à envoyer à l'Assemblée municipale se fait à la majorité absolue, à partir des listes de candidats (es) proposés (es) par les associations des habitations ou des quartiers de la Section communale, régulièrement enregistrées à la mairie de la commune. Chaque association habilitée présente à l'Asec deux candidats : un homme et une femme. Un premier tour de scrutin détermine les deux candidats qui sont en tête, à moins que ne se dégage le gagnant. Le deuxième tour détermine le candidat ayant la majorité absolue. En cas d'égalité de voix au second tour, on procède à un tirage au sort.

SECTION 4.-FONCTIONNEMENT

Article 29.- Les membres de l'Asec éliront dans leur rang un Bureau formé d'un président, d'un secrétaire et d'un conseiller, dans la quinzaine qui suit leur prestation de serment. Ce bureau a pour fonction de diriger les séances de l'Assemblée et de veiller au suivi de ses décisions.

Le bureau de l'Asec installera au siège du Casec un secrétaire exécutif chargé de faire le suivi des décisions prises par l'Asec. Le secrétaire exécutif de l'Asec émerge du budget de la Section communale.

Article 30.- L'Asec se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, aux mois de décembre, notamment pour voter le budget, de mars, de juin, et de septembre, sur convocation de son président et selon un ordre du jour rendu public deux semaines à l'avance. Ces sessions ne doivent jamais coïncider avec celles des Assemblées municipales.

Les réunions de l'Asec se tiennent normalement au local du Casec, s'il est aménagé en conséquence, ou à défaut en tout autre espace qui s'y prête. Les frais relatifs à ces réunions émanent du budget de la Section communale.

Article 31.- L'Asec peut se réunir en session extraordinaire pour délibérer sur des questions urgentes ou importantes pour la communauté. La convocation se fait à l'initiative propre du Bureau de l'Asec, par le président du Bureau ou sur demande motivée du Casec, du tiers des membres de l'Asec ou du vice-délégué.

Article 32.- Dans tous les cas, la durée des sessions n'excède pas deux jours, sauf pour ce qui concerne le vote du budget ou l'adoption du plan de développement de la collectivité.

Article 33.- L'Asec ne peut délibérer que lorsque les deux tiers au moins de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité absolue.

Article 33.1.- Les décisions de l'Asec sont de deux ordres : des résolutions et des recommandations. Les premières sont contraignantes pour le Casec. Néanmoins,

elles doivent préciser les moyens nécessaires à leur mise en application. Les secondes sont des suggestions dont l'exécution par le Casec est facultative.

- Article 34.-** Les sessions de l'Assemblée de Section communale sont publiques. Le huis clos n'est admis en aucun cas. Les résolutions et recommandations résultant des délibérations sont transcrites sur un registre tenu disponible au secrétariat de l'Assemblée de Section communale et sont publiées.
- Article 35.-** À l'occasion des sessions, les membres de l'Asec peuvent être regroupés en commissions spécialisées pour l'étude des questions spécifiques portant notamment sur le budget et les finances communales, les programmes économiques et socioculturels et toutes autres questions d'intérêt local.
- Article 35-1.-** L'Assemblée peut au besoin décider de prolonger le mandat de certaines commissions au-delà de la durée de la session.
- Article 36.-** Les résolutions et recommandations de l'Asec doivent être communiquées avec avis de réception au Casec, au plus tard dans les huit (8) jours, après la fin de la session. Le Conseil départemental et les archives municipales les reçoivent dans les quinze (15) jours.
- Article 37.-** Si le conseil a des objections à l'exécution d'une résolution, il a huit jours à partir de la réception pour les formuler au Bureau de l'Asec par l'entremise du secrétaire exécutif. Passé ce délai, il a comme obligation de la respecter.
- Article 38.-** Les objections sont analysées par l'Asec soit en section extraordinaire, soit lors de la prochaine assemblée. Le vote pour passer outre à l'objection du Casec se fait à la majorité des deux tiers des voix des membres présents.
- Article 39.-** Selon le cas, 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.
- Article 40.-** Tout contribuable de la Section communale a le droit de solliciter communication des registres contenant les délibérations de l'Assemblée ou les comptes rendus des réunions du Conseil municipal. Aucune autorisation préalable n'est nécessaire dans ce cas. Le délai pour cette communication ne doit pas dépasser une semaine.
- Article 41.-** Est réputée nulle et de nul effet pour le Casec et pour la Section communale, toute délibération de l'assemblée portant sur des objets étrangers à ses attributions. Cette nullité ne peut-être prononcée que par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.
- Article 42.-** Les membres de l'Assemblée de Section communale reçoivent à l'occasion des réunions un défraiement prélevé du budget de la Section communale et dont le montant est déterminé par décision du Conseil interdépartemental.

Section 5.- De la procédure d'élection du bureau de l'Asec

Article 43.- Dans un délai de quinze (15) jours après l'élection des membres de l'Assemblée de Section communale, ceux-ci se réunissent au local du Casec en vue de procéder à l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Asec.

Pour être membre du Bureau de l'Asec, il faut avoir au moins bouclé le deuxième cycle de l'enseignement fondamental ou l'équivalent.

Article 44.- La procédure de l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Asec est la suivante :

- 1) L'Assemblée désigne, par acclamation, un président, un secrétaire et un scrutateur pour former le Bureau électoral. En cas de contestation, l'Assemblée passe directement au vote pour former ce Bureau électoral ;
- 2) Le président du bureau électoral déclare les inscriptions ouvertes et invite les membres à faire individuellement acte de candidature pour les postes à pourvoir. Il explique la procédure et les règles du jeu notamment les exigences légales pour briguer des postes ;
- 3) Le président déclare les scrutins ouverts et le secrétaire du bureau électoral, à l'invitation du président, expose au contrôle de l'Assemblée le fond des deux urnes qu'il dépose sur une table en face du président, l'une étant destinée à recueillir les bulletins de vote et l'autre aux fins de dépouillement ;
- 4) Le vote se fait au scrutin secret et en trois (3) étapes ;
 - a) élection du président de l'Asec
 - b) élection du secrétaire de l'Asec
 - c) élection du conseiller de l'Asec

Article 45.- Le président informe les membres de l'Assemblée que les scrutins se font à la majorité absolue et annonce l'ouverture des inscriptions pour l'élection des divers postes.

Article 46.- Après chaque vote, le président déverse sur la table, en présence de l'Assemblée, l'ensemble des bulletins contenant les noms des candidats choisis par les votants. Le président prend un à un les bulletins, cite à haute voix le nom du candidat choisi et le remet au secrétaire qui reprend le même exercice. Celui-ci le donne au scrutateur qui le montre aux membres de l'Assemblée et l'ajoute au décompte.

Article 46-1.- Après le décompte total des voix, le président prononce les résultats des votes, dresse son procès-verbal qu'il adresse au juge de Paix de la commune. Copie est envoyée au Casec, au Conseil municipal, au vice-délégué et au Conseil départemental.

Article 46-2.- Les membres élus doivent prêter serment quarante-huit heures après les élections.

Section 6.- De la procédure d'élection des délégués à l'Assemblée Municipale

Article 47.- Dans la quinzaine qui suit la prestation de serment et l'installation des délégués élus de l'Asec, celle-ci, sur convocation du Bureau électoral communal (BEC), se réunit en un lieu public connu, en un jour et à une heure précis, et se constitue en Assemblée électorale pour élire, à la majorité absolue, les représentants de Section communale à l'Assemblée municipale.

Article 47.1.- Une semaine avant les élections, le Bureau de l'Asec appelle les organisations de la Section communale, par voie de presse, affiche ou tout autre moyen disponible, à proposer des candidats au poste de délégué à l'Assemblée municipale.

Article 47.2.- Le nombre des membres à élire pour former l'Assemblée municipale est déterminé suivant l'importance démographique de chaque Section communale et est fixé comme suit :

Effectif de population de la Section communale	Nombre de délégués à l'AM
Moins de 1.000 habitants	2 délégués
Entre 1.000 et 4.999 habitants	3 délégués
Entre de 5.000 et 5.999 habitants	4 délégués
Plus de 6.000	5 délégués

Article 47-3.- L'élection du ou des représentants de la Section communale à l'Assemblée municipale est assurée par les trois membres qui président le Bureau de l'Asec en présence d'un ou de plusieurs représentant du BEC. Les membres du Bureau remplissent respectivement le rôle de président, de secrétaire et de scrutateur.

Article 47-4.- Les procédures d'élections seront conformes aux dispositions énoncées à la section précédente du présent décret.

Article 47-5.- Après la proclamation des résultats, le Bureau de l'Asec dresse son procès-verbal et envoie copie au Bureau électoral Communal, au Conseil municipal, au Conseil départemental et au Juge de la commune. Ce dernier reçoit dans les vingt-quatre heures le serment des élus dans les mêmes termes définis par les dispositions antérieures.

CHAPITRE II

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SECTION COMMUNALE (CASEC)

Article 48.- Le Conseil d'administration de la Section communale (Casec) est l'organe exécutif de la Section communale. Il est chargé de mettre en œuvre les compétences octroyées à la Section communale par la loi, dans le respect des attributions d'approbation et de contrôle de l'Asec. Aussi administre-t-il le

patrimoine et les ressources de la Section communale. Il est élu pour quatre années.

Section 1.- Composition

Article 49.- Le Casec comporte trois postes : le coordonnateur ou la coordonnatrice et deux adjoints (es). Les candidats (es) sont élus (es) indépendamment 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 le coordonnateur ou la coordonnatrice du Casec, les deux autres candidats (es) sont respectivement 1^{er} adjoint (e) et 2^e adjoint (e). Les coordonnateurs et coordonnatrices de Casec ne font pas partie de la fonction publique territoriale.

Sont incompatibles avec la fonction de membre du Casec, celles des membres de l'Asec, de membres du Conseil municipal, de l'Assemblée municipale, du Conseil départemental, de l'Assemblée départementale, du Conseil interdépartemental, de la police et de l'armée en service actif, du Corps judiciaire, celle de délégué, vice-délégué, député et sénateur.

Article 50.- Les membres du Casec se partagent de manière consensuelle, suivant leur formation, leurs expériences et leur affinité, les responsabilités des dix champs de compétences techniques reconnus à la Section communale, à savoir :

1. le développement et l'aménagement du territoire de la Section communale
2. la gestion du domaine privé de la Section communale
3. l'environnement et les ressources naturelles
4. la santé et l'hygiène publique
5. l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle
6. la culture, les sports et les loisirs
7. la protection civile, l'assistance et les secours
8. les pompes funèbres et les cimetières
9. l'eau et l'électricité
10. les marchés et les abattoirs

Aucun membre du Casec ne peut cumuler les responsabilités de plus de quatre compétences.

Le coordonnateur est d'office responsable du développement et de l'aménagement du territoire ainsi que de la sécurité publique, à moins qu'il ne s'en dessaisisse.

La responsabilité d'un champ s'exerce dans l'exécution et non dans la prise de décision qui reste collective. Néanmoins, les compétences politiques et financières sont assumées collectivement dans toutes leurs étapes.

Article 51.- Attributions particulières du coordonnateur de Casec :

1. Diriger les séances du Conseil d'administration de la Section communale ;

2. Présider le Conseil de développement de la Section communale ;
3. Représenter la Section communale dans les cérémonies officielles ou toute autre circonstance ;
4. Représenter la Section communale en justice comme défendeur ou comme demandeur ;
5. Veiller à la conservation des archives de la Section communale ;
6. Signer les certificats et les autres actes administratifs relevant de la compétence de la Section communale, et ce, conformément à la loi ;
7. Signer la correspondance officielle du Casec ;
8. Signer les chèques et autres effets de retrait des fonds déposés au nom de la Section communale dans des banques ou des caisses populaires ;
9. Défendre le projet de budget et tout autre projet de résolution présenté pour ratification à l'Assemblée de la Section communale ;
10. Présenter un rapport financier semestriel à l'Assemblée de la Section communale ;
11. Signer et rendre publique les arrêtés pris par le Conseil d'administration de la Section communale ;
12. Signer et faire publier les communiqués et les avis du Casec ;
13. Requérir l'assistance des agents de la Police municipale administrative basés dans sa Section afin de faire respecter ses prérogatives légales, dans les limites et suivant les formes et procédures définies par la loi ;
14. Déléguer par écrit, une partie de ses attributions à l'un ou à l'autre des deux autres membres du Conseil.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire, il est remplacé d'office par le premier coordonnateur adjoint.

Section 2.- Organisation

Article 52.- Le Casec organise son administration conformément aux compétences dévolues à la Section communale, aux ressources à sa disposition et aux besoins de la population. Cette administration locale se compose d'une part de services administratifs et techniques et, d'autre part, des services publics assurant la fourniture de biens et services à la population

Section 3.- Attributions du Casec

Article 53.- Le Casec exerce dans les limites de son territoire les attributions relevant des compétences attribuées à la Section communale. De manière particulière et non exhaustive, on peut citer les attributions suivantes :

- Animer les processus participatifs de planification stratégique du développement dans la Section communale ;

- Soumettre à l'approbation de l'Asec le Plan de développement de la Section communale préparé par le Conseil de développement de la Section communale ;
- Soumettre à l'Asec le Plan d'Investissement Local de la Section communale ;
- Préparer 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.

Article 54.- Les membres du Casec se partagent les responsabilités d'exécution et de la supervision des différentes missions de la Section communale, en fonction de leurs compétences et de leurs expériences, dans le respect des attributions légales du coordonnateur de Casec. Cependant, ils sont solidairement responsables de la marche générale de l'administration de la Section communale. Dans ce sens, ils

ont le devoir de s'entraider et de se suppléer mutuellement, toutes les fois que les circonstances l'exigent.

Article 55.- Le coordonnateur ou la coordonnatrice du Casec exerce les attributions spécifiques suivantes :

- Convoquer et présider les réunions du conseil ;
- Représenter la Section communale par-devant les tribunaux ;
- Assurer l'ordonnancement des dépenses ;
- Signer des conventions et contrats avec le pouvoir central, les Sections communales et d'autres personnes publiques ou privées ;
- Nommer et sanctionner les employés des services administratifs et techniques de la Section communale, conformément aux procédures de la législation sur la fonction publique territoriale ;
- Publier sous forme d'arrêtés les décisions de l'Assemblée de Section communale relatives à la fixation des taux des taxes et à l'établissement des redevances pour la fourniture de services locaux.

Section 4.- Fonctionnement

Article 56.- Le siège du Casec ainsi que ses services administratifs se trouvent au chef-lieu de la Section communale. Les réunions du Conseil se tiennent en son siège, à moins de cas de force majeure. Ses décisions, y compris celles relatives à l'exécution du budget, se prennent à la majorité absolue de ses membres.

Article 57.- Le Casec se réunit une fois par semaine en session ordinaire pour :

- Partager toutes les informations relatives aux tâches particulières assignées et aux activités effectivement réalisées au cours de la semaine écoulée ;
- Identifier les blocages, définir ensemble les mécanismes pouvant aider à les contourner et planifier d'un commun accord les actions ou activités à entreprendre pour la prochaine semaine ;
- Prendre les décisions concernant toutes nouvelles dispositions nécessaires.

Article 58.- Les décisions du Casec se prennent uniquement sur des objets relevant de la compétence des Sections communales, préalablement approuvés par l'Asec dans le plan de développement, le Plan d'investissement local, le budget ou les projets et activités à elle présentés par le Casec. Toute décision prise en dehors de ce cadre, est déclarée nulle et de nul effet par la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, saisie par n'importe quelle institution, instance ou personne morale.

Au cas où le début d'exécution de cette décision illégale aurait impliqué des dépenses pour la Commune, le Conseil devra intégralement les rembourser.

Article 59.- Le Casec se réunit en session extraordinaire, sur convocation du coordonnateur ou de la coordonnatrice ou sur l'initiative des deux autres coordonnateurs (trices)

adjoints (tes), moyennant que toutes et tous les membres aient été préalablement informés des motifs de la rencontre, de la date et de l'heure.

Article 60.- Toutes les informations importantes fournies dans les réunions et toutes les décisions prises seront, de manière claire et concise, notées par l'un ou l'une des membres du Casec et relues à la fin de la réunion pour approbation. Ce compte rendu sera par la suite consigné dans un registre consacré à cet effet et signé par tous les membres présents à la réunion en question.

Article 61.- L'ordre du jour des réunions ordinaires comporte nécessairement la lecture et la signature des comptes rendus des réunions précédentes qui n'ont pas encore été formellement approuvés. Sitôt adoptés, les comptes rendus deviennent automatiquement les procès-verbaux officiels des réunions du Casec.

Article 62.- Les décisions au sein du Casec se prennent à la majorité des membres présents et en cas d'égalité de voix, celle du coordonnateur ou de la coordonnatrice prédomine. Toute décision prise de manière unilatérale par un des membres du Casec, sera déclarée nulle et de nul effet par le vice-délégué régulièrement saisi par un des autres membres.
Au cas où le début d'exécution de cette décision unilatérale aurait impliqué des dépenses pour la Commune, le membre fautif devra intégralement les rembourser.

Article 63.- À moins de l'existence d'un problème légal ou d'éthique, chacun et chacune des membres du Casec doit signer le compte rendu faisant état de la décision majoritaire. Il ou elle peut cependant faire formellement noter toutes les réserves qu'il ou qu'elle jugera nécessaire d'être consignées dans le procès-verbal.

Article 64.- Le Conseil reçoit une indemnité mensuelle prélevée du budget de la Section communale. Les montants des indemnités sont calculés en fonction d'une échelle tenant compte du niveau et de la classe des Sections communales ainsi que d'un montant de base, définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central.

Section 5.- Dispositions particulières applicables au Casec

Article 65.- Le mandat du 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 permanent suite à une fraude ou à des cas d'irrégularités postérieurs à l'élection, soit pour un motif pénal. En cas d'annulation de l'élection ou de faute pénale, la destitution est prononcée par le Conseil électoral permanent. La destitution d'un membre le rend inéligible durant quatre (4) ans.

En cas de démission ou d'incapacité d'un seul membre, il est remplacé provisoirement par le Conseil communal, sur une liste de trois personnalités

soumise par l'Asec, en attendant la tenue des prochaines élections par le Conseil électoral permanent.

Article 66.- Le Casec peut être suspendu ou dissout par l'autorité judiciaire compétente dans les cas suivants :

- détournement de biens ou de deniers publics ;
- prêts irréguliers d'argent sur les fonds de la Section communale ;
- faux en écriture publique et usage de faux ;
- endettement de la Section communale résultant d'une malversation ;
- refus réitérés d'exécuter une décision régulièrement ratifiée par l'Assemblée de Section communale ;
- condamnation de ses membres à des peines criminelles ou correctionnelles.

En cas de dissolution d'un Casec, c'est le Conseil municipal qui supplée provisoirement à la vacance, sur une liste de neuf personnalités soumise par l'Asec, et qui saisit le Conseil électoral permanent en vue de l'élection d'un autre Casec dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la dissolution.

Article 67.- Après les élections, s'il y a alternance, il est prévu une période de quinze (15) à trente (30) jours durant laquelle se réalise la passation du pouvoir entre le Casec sortant et le nouveau Casec. Les membres du Casec sortant sont tenus de collaborer et de fournir toutes les informations concernant l'administration, les finances et le patrimoine de la Section communale. Faute par eux de se soumettre à cette exigence, ils encourent un emprisonnement de trois(3) à six (6) mois et une amende équivalant à dix fois le montant de leur salaire.

Article 68.- La position de membre de Casec est un poste à temps plein. De manière particulière, sont incompatibles avec la fonction de membre de conseil tout poste dans l'administration des pouvoirs publics, le statut de concessionnaire de biens ou de services de l'administration publique et tout emploi dans une entreprise privée. La seule exception demeure l'enseignement. Cependant le nombre d'heures de cours dispensés ne peut dépasser dix (10) heures par semaine.

CHAPITRE III

DE L'ÉLIGIBILITÉ DES MEMBRES

DES ORGANES DE LA SECTION COMMUNALE

Article 69.- Pour être élu membre du Conseil d'administration de la Section communale, il faut :

- 1) Être haïtien et âgé de vingt-cinq (25) ans au moins ;
- 2) Avoir un niveau d'études correspondant au moins à la neuvième année fondamentale ;
- 3) Jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive ou infamante ;

- 4) Être originaire de la Commune et avoir résidé dans la Section communale un (1) an avant les élections et continuer à y résider ;
- 5) Remplir toutes les autres conditions prévues par la Constitution et la Loi électorale.

Article 70.- Pour être élu membre de l'Assemblée de la Section communale, il faut :

- 1) Être haïtien et âgé de vingt et un (21) ans au moins ;
- 2) Jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive ou infamante ;
- 3) Être originaire de la Commune et avoir résidé dans la Section communale un (1) an avant les élections et continuer à y résider ;
- 4) Remplir toutes les autres conditions prévues par la Constitution et la Loi électorale.

Article 71.- Les déclarations de candidature aux fonctions de membre du Conseil d'administration ou de l'Assemblée de la Section communale sont formulées et reçues dans les conditions prévues par la Loi électorale.

Article 72.- Les membres élus du Casec et l'Assemblée de la Section communale, avant d'entrer en fonction, prêtent devant l'un des tribunaux de Paix de la Commune de rattachement, le serment qui suit :

« Je jure de respecter les droits du peuple, de travailler au progrès de ma Section communale, d'être fidèle à la Constitution et aux lois du pays et de me conduire en toute occasion comme un digne et honnête citoyen. »

CHAPITRE IV

LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA SECTION COMMUNALE

Article 73.- Dans le but de favoriser la participation et le développement local, il est créé, sous le leadership du coordonnateur ou de la coordonnatrice de Casec, une instance dénommée Conseil de développement de la Section communale (CDSC). Les frais de fonctionnement du CDSC émargent au budget de la Section Communale et sont alimentés par Fonds d'appui à la gouvernance locale.

Section 1.- Composition

Article 74.- Le Conseil de développement de la Section communale (CDSC) est formé :

- a. des trois (3) membres du Casec ;
- b. de trois (3) membres de l'Asec ;
- c. de deux (2) représentants par habitation, par quartier et par village ;
- d. des représentants de tous les secteurs organisés de la Section communale, à raison d'un (1) délégué par secteur ;

- e. des représentants de toutes les instances déconcentrées de l'État intervenant dans la Section communale, à raison d'un (1) délégué par instance ;
- f. des représentants de tous les organismes de développement et toutes les ONG intervenant dans la Section, à raison d'un (1) délégué par institution ;
- g. d'un maximum de trois (3) notables connus pour leur autorité morale et leur attachement à la communauté.

Article 75.- Toutes les institutions et secteurs mentionnés ci-dessus 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.

Section 2.- Statut des membres du CDSC

Article 76.- Tous les membres du Conseil de développement de la Section communale n'ont pas le même statut. Sont membres actifs, les élus locaux, les représentants de la société civile locale, les trois notables. Sont membres de support les représentants des instances déconcentrées de l'État, les représentants des organismes de développement nationaux et internationaux intervenant dans la Section communale.

Article 77.- Membres titulaires et membres suppléants peuvent se faire accompagner, en suivant les procédures appropriées, par des personnes ressources possédant une compétence technique dans un domaine d'intérêt de le CDSC. Ces personnes ressources auront le statut d'observateur.

Section 3.- De la désignation des membres du CDSC

Article 78.- À part les responsables de Casec qui sont des membres de plein droit, les membres du CDSC sont désignés pour une période d'une année par l'instance dirigeante de leur organisme d'origine ou par l'assemblée des organisations du secteur en question. Leur désignation est notifiée au Casec sur un formulaire prévu à cet effet.

Article 79.- Afin d'assurer le contrôle constant des organismes d'origine sur leur délégué, le mandat qui est octroyé à ces derniers peut être suspendu ou enlevé avant échéance, dans les formes prévues et suivant une procédure établie.

Section 4.- Des instances du CDSC

Article 80.- Le CDSC comprend des instances statutaires et des instances techniques. Les premières comprennent le Comité exécutif et le Comité de suivi et d'évaluation. Les commissions techniques peuvent comprendre la Commission Agriculture et

Environnement, la Commission des Initiatives économiques, La Commission Éducation, Formation professionnelle et Alphabétisation, la Commission Santé, la Commission Infrastructures et la Commission Jeunesse, Sport et Loisirs.

Article 81.- Le Comité exécutif est formé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire, d'un secrétaire adjoint, d'un trésorier, d'un trésorier adjoint et d'un conseiller.

Article 82.- Le coordonnateur de Casec est d'office président du CDSC. Le coordonnateur de Casec choisit le second membre de Casec qui joue le rôle de vice-président. À défaut, le CDSC élit un président parmi les membres des Asecs. Le secrétaire et le secrétaire adjoint sont élus par le CDSC parmi les représentants des organisations de la société civile locale et qui sont membres titulaires du CDSC. La trésorière et La trésorière adjointe sont élues parmi les femmes faisant partie du CDSC. Les conseillers sont élus parmi les notables de la Section communale faisant partie du CDSC.

CHAPITRE II FONCTIONNEMENT

Section 1.- Réunion, quorum et mandat du CDSC

Article 83.- Le CDSC se réunit à l'ordinaire une fois par trimestre sur convocation de son président. Il se réunit à l'extraordinaire toutes les fois que les circonstances l'exigent.

Article 84.- Le quorum des réunions du CDSC est de 50 % plus un, à la première convocation. Si le quorum n'est pas atteint à la première réunion, il est réduit à 25 % à la seconde convocation. Le quorum étant constaté, les décisions se prennent à la majorité des deux tiers dans les réunions du CDSC.

Article 85.- Les membres du CDSC, autres que les responsables du Casec et les représentants des instances déconcentrées du pouvoir central et les représentants des organismes de développement reçoivent un défraiement prélevé du budget de fonctionnement du CDSC.

Article 86.- Le CDSC, réuni à l'ordinaire, possède les mandats suivants :

- Il élit son Comité exécutif, à l'exception de son président et de son vice-président dans les cas où les membres du Conseil communal veulent exercer de plein droit ces fonctions ;
- Il met en branle le processus d'élaboration et adopte le plan de développement de la Section communale ;
- Il forme les autres comités et les commissions techniques ;
- Il reçoit les rapports des différents comités statutaires et des commissions techniques, les sanctionne et fait les recommandations nécessaires ;

- Il se donne un plan d’actions annuel et désigne les instances responsables de son exécution.

Réuni à l’extraordinaire, le CDSC traite des dossiers pour lesquels la convocation est faite.

Section 2.- Mandat des membres du Comité exécutif

Article 87.- Le président du Comité exécutif est à la fois président du CDSC. À ce titre, il préside les assemblées délibérantes, veille à l'exécution du plan annuel d'activités adopté par le CDSC, s'assure du bon fonctionnement des commissions techniques mises en place et de la coordination générale des activités. Il ne remplit aucune fonction de représentation officielle ni de prise de parole, car son poste est purement de supervision et d'animation. Il ne prend aucune décision en dehors de celles adoptées par le CDSC.

1. Le vice-président du Comité exécutif est à la fois Vice-président du CDSC. Il assiste le président dans ses tâches et le remplace en cas d'empêchement. Le CDSC peut lui confier d’autres tâches spécifiques.
2. Le secrétaire du Comité exécutif est à la fois secrétaire du CDSC. Il est chargé du traitement de la correspondance adressée au Comité exécutif et au CDSC, de la tenue des archives, des convocations aux réunions du Comité exécutif et du CDSC. Il s'assure de la rédaction des procès-verbaux desdites réunions, de leur présentation et approbation par les instances concernées, de la tenue de tout registre réclamé par la loi.
3. Le secrétaire adjoint du secrétaire du Comité exécutif assiste le secrétaire du CDSC dans toutes les tâches précédemment définies et le remplace en cas d'empêchement du Comité exécutif
4. La trésorière du CDSC est chargée de la gestion financière. Elle reçoit les fonds alloués au fonctionnement des instances, en donne décharge et les dépose dans une banque ou une coopérative reconnue de la zone ; elle autorise tous paiements, contresigne tous les chèques ou les fiches de retrait de caisse populaire. Elle tient une comptabilité régulière des opérations effectuées et rend compte de sa gestion au Comité exécutif et au CDSC.
5. La trésorière adjointe du Comité exécutif assiste la trésorière dans ses tâches et la remplace en cas d'empêchement. Le CDSC peut lui confier d’autres tâches spécifiques.
6. Les conseillers du Comité exécutif assurent la médiation en cas de conflit entre des membres ou entre les instances du CDSC. Ils peuvent à cet effet convoquer des réunions spéciales avec les personnes concernées et tous les autres membres dont la présence est jugée utile.

Article 88.- L’agent exécutif est un employé du Comité exécutif. Il est choisi parmi les trois meilleurs candidats, du point de vue de la qualification, ayant répondu à une offre d’emploi publique. La sélection finale a lieu après des entrevues réalisées par au moins trois membres du Comité exécutif assistés éventuellement d’autres personnes ressources. La personne nommée à ce poste est chargée de l’administration quotidienne du Comité exécutif. Elle assure la planification et le

suivi des actions décidées par le CDSC et précisées par le Comité exécutif. Elle est sous la supervision directe du secrétaire du Comité exécutif, mais collabore avec chacun des membres du Comité exécutif dans le domaine qui le concerne. De manière spécifique mais non exhaustive, l'agent exécutif effectue les tâches suivantes :

- a. Il assiste aux réunions et prépare les comptes rendus
- b. Il tient les livres comptables
- c. Il prépare les autorisations de dépenses à être approuvées par la trésorière.
- d. Il prépare les chèques ou les fiches de retrait à être cosignés par le président et la trésorière
- e. Il tient la petite caisse
- f. Il prépare le brouillon des rapports financiers et des rapports d'activités
- g. 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.

Article 89.- Les décisions du Comité exécutif se prennent en application des directives clairement émises par le CDSC. Elles ne peuvent porter sur aucune autre question. Toutes ces décisions exécutoires se prennent en réunion et doivent être consignées dans un procès-verbal. Aucun membre ou groupe de membres du Comité exécutif n'a le pouvoir d'entreprendre au nom de cette instance une action qui ne soit préalablement approuvée par ses pairs.

Les procès-verbaux des séances sont approuvés par le Comité exécutif à sa prochaine session et sont ensuite signés par le secrétaire du Comité exécutif.

Les décisions du Comité exécutif se prennent par consensus ou à défaut à la majorité des deux tiers des membres de l'instance.

Section 3.- Droits et devoirs des membres du CDSC

Article 90.- Tous les membres actifs du CDSC ont le droit de participer à toutes les activités du CDSC, de s'exprimer dans les conditions convenues, de faire des propositions, de demander des explications et de contester toute proposition.

Article 91.- Les membres de support ont le droit d'assister à toutes les activités. Ils adresseront leurs questions ou leur demande d'intervention directement au président de la conférence. Ils prendront la parole au moment prévu à cet effet dans l'ordre du jour ou à tout autre moment moyennant l'autorisation du président.

Article 91-1.- Le coordonnateur de Casec, ou par délégation un de ses adjoints, qu'il soit président ou non de la CDSC, est légalement tenu de présenter à l'assemblée du CDSC toutes les informations concernant le budget de la Section, les transferts garantis du pouvoir central ainsi que les projets de la Section en exécution ou futurs. Il n'est cependant pas lié par les décisions du CDSC pour ce qui concerne ses prérogatives légales.

Article 91-2.- Les organismes de développement intervenant dans la Section sont tenus de fournir au CDSC toutes les informations concernant leurs contributions présentes et futures à la réalisation du Plan de développement de la Section communale. Ils versent un pourcentage de 2 à 5 % de leur budget au Fonds d'appui à la gouvernance locale, conformément aux directives du Conseil interdépartemental.

TITRE III DU RÈGLEMENT DES CONFLITS

CHAPITRE I RÉSOLUTION DES CONFLITS AU SEIN D'UN ORGANE

Article 92.- Les divergences de vues ou d'opinions ne peuvent en aucun cas constituer des obstacles pour la bonne marche des activités de la Section communale. Les réunions du Casec ou de l'Asec sont l'occasion pour discuter des différents points de vue et trouver un consensus ou dégager une position majoritaire. Cependant, au cas où il serait impossible de trouver un consensus amiable sur un différend, 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. Le vice-délégué est tenu de convoquer une rencontre entre les parties en conflit, au plus tard une semaine après avoir été saisi de l'affaire. Il sera assisté de deux autres membres de son bureau.

Au cas où l'une des parties serait insatisfaite de la décision prise par l'instance de médiation et d'arbitrage, l'affaire sera portée par-devant la représentation départementale de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA).

Les décisions de la CSCCA peuvent toujours faire l'objet de recours en appel ou en cassation.

CHAPITRE II RESOLUTION DES CONFLITS ENTRE LES ORGANES

Article 93.- Si le litige oppose l'Asec et le Casec, la Commission de conciliation et d'arbitrage se compose comme suit :

- a. Du vice-délégué ou d'une personne par lui déléguée ;
- b. Du maire de la Commune ou d'un de ses adjoints ;
- c. D'un membre de l'Assemblée municipale autre que le représentant de la Section communale concernée ;
- d. Du juge de Paix de la Commune ou d'un suppléant délégué par lui ;
- e. D'un notable de la Section communale choisi par consensus entre les deux parties.

- Article 94.-** Cette Commission est présidée par le vice-délégué ou le maire en son absence, et se réunit au siège de la mairie de la Commune.
- Article 95.-** Si le litige oppose l'Asec ou le Casec au Conseil municipal ou à l'Assemblée municipale, la commission se compose comme suit :
- 1) Du vice-délégué ;
 - 2) Du juge de Paix de la Commune concernée ou d'un suppléant choisi par lui ;
 - 3) D'un notable de la Commune, choisi par les deux parties par consensus ;
 - 4) D'un membre du Conseil départemental ou de tout représentant délégué par ledit conseil ;
 - 5) D'un membre de l'Assemblée départementale.
- Article 96.-** Cette commission est présidée par le vice-délégué et se réunit au siège de celui-ci.
- Article 97.-** La Commission de conciliation et d'arbitrage notifie par écrit son avis motivé aux parties concernées et aux instances qui les ont délégués un mois, tout au plus, après sa saisine, toutes les fois que les dossiers relatifs au litige lui sont communiqués. Les décisions sont prises à la majorité absolue. En cas d'égalité des voix, celle du président de la commission compte pour deux.
- Article 98.-** 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.

TITRE IV LA MISE EN PLACE DES ORGANES

- Article 99.-** La mise en place des organes des Sections communales concernées par ce décret se fera à partir de la publication des résultats des prochains scrutins.

TITRE V DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET DU STATUT DU PERSONNEL DE LA SECTION COMMUNALE

CHAPITRE I DES SERVICES DE LA SECTION COMMUNALE

- Article 100.-** Les services administratifs et techniques assistent le Conseil d'administration de la Section communale dans l'accomplissement de ses attributions et de ses compétences. Pour remplir ses missions, fonctions et attributions, le Casec dispose de quatre types de services :

- Les services qui lui sont propres ;
- Les services techniques et administratifs mis à sa disposition par l'administration centrale ;
- Les services éventuellement délégués ou transférés par la Commune ;
- Les services mis à sa disposition par des organismes de développement nationaux ou internationaux.

Article 101.- Le nombre des services dans une Section communale dépend de la taille de sa population du volume d'activités socioéconomiques qui s'y développent. Toutefois, la Section communale dispose obligatoirement d'un complexe administratif qui regroupe :

- Le bureau de l'Assemblée ;
- La salle de séance de l'Assemblée et du Conseil de développement de la Section communale ;
- Le bureau des membres du Conseil ;
- L'administration de la Section communale ;
- Les Services publics indispensables fournis par l'administration centrale notamment l'état civil, la justice de Paix et la police administrative municipale.

Le fonctionnement des services administratifs et techniques propres de la Section communale est financé par les recettes ordinaires propres de la Section communale et par les transferts de l'État.

Article 102.- Les services publics peuvent être fournis soit en régie, soit par des institutions ayant le statut d'organismes autonomes rattachés aux Sections communales, soit des personnes ou des institutions privées ou communautaires dans le cadre d'une gestion déléguée.

La création et l'organisation de ses services propres sont déterminées par arrêté du Casec.

Article 103.- La prestation de services de l'administration des Sections communales s'effectue selon les principes d'accessibilité, d'égalité et de continuité caractérisant le service public.

CHAPITRE II DU PERSONNEL DE LA SECTION COMMUNALE

Article 104.- Les membres du Casec sont assistés dans leurs fonctions par un personnel administratif composé :

- a) d'un administrateur
- b) d'un caissier payeur
- c) d'employés

d) d'agents détachés par l'administration centrale

Article 105.- Les membres de ce 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.

Article 106.- L'hypothèque légale affecte les biens des membres du Casec et du caissier payeur.

Article 106-1.- À cette fin, les membres du Casec et le caissier payeur sont tenus de déclarer l'état de leur patrimoine au greffe du tribunal de Paix dans les soixante (30) jours qui suivent leur entrée en fonction, et trente (30) jours après leur désaffectation.

Article 107.- En cas de décès, d'incapacité d'un membre du Casec ou d'un employé, ses héritiers ont l'obligation de livrer à la Section communale dans les quinze (15) jours maximum, les deniers, clefs, sceaux, livres, papiers, objets, matériels, documents, ou toutes autres choses appartenant au Casec ou à la Section communale, dont le coordonnateur ou le fonctionnaire avait la garde ou l'usage dans l'exercice de ses fonctions.

Article 108.- S'il s'agit d'un cas de révocation ou de destitution, le coordonnateur ou l'employé qui avait les choses ou les biens de la Section communale en sa possession, doit les remettre au Casec, dans les huit (8) jours maximum dans l'application de la décision.

Article 109.- Si dans les délais fixés par les articles précédents et après réquisition du Casec, lesdits biens et choses n'ont pas été remis, la personne concernée ou ses héritiers peuvent être l'objet de poursuites devant les tribunaux ordinaires sans préjudices des dommages-intérêts et des dépens.

Article 110.- Le Casec peut exercer toute poursuite judiciaire contre tout individu détenant les biens et choses de la Commune sans autorisation préalable.

Article 110-1.- Le Casec peut poursuivre aussi tout employé, tout individu accusé ou reconnu avoir détruit, détourné, endommagé par sa faute les biens et choses de la mairie.

Article 111.- Les personnes suivantes sont inhabiles à occuper des fonctions dans une Section communale :

1. Les individus occupant un poste dans la fonction publique nationale ou dans toute autre Collectivité territoriale ;
2. Les personnes préalablement condamnées à des peines afflictives et/ou infamantes ;
3. Quiconque est révoqué dans une administration publique ou privée pour fraude et mauvaise gestion ;
4. Quiconque est contractant de la municipalité, d'une Collectivité territoriale ou de l'État ;

5. Quiconque n'a pas payé ses redevances fiscales à la Commune et ne justifie pas le paiement de l'impôt sur le revenu.
6. Tout individu gracié par décret présidentiel, pour une peine afflictive et/ou infamante.

TITRE VI

LE CONTROLE ET LES RELATIONS DES SECTIONS COMMUNALES

CHAPITRE I

LE CONTROLE DES SECTIONS COMMUNALES

Article 112.- Les Sections communales sont autonomes dans l'exercice de leurs compétences propres ou de leurs pouvoirs délégués, mais elles sont contraintes au respect des lois, des normes et des politiques définies au niveau national par le pouvoir central. Ainsi sont-elles soumises au contrôle administratif et financier de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, au contrôle de légalité du ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales et au contrôle du respect des normes et standards définis par les ministères sectoriels conformément à la Constitution et à la loi.

Article 113.- Le ministère des Finances exerce un contrôle concomitant de légalité des dépenses et transactions financières par le biais du (de la) caissier payeur (caissière payeuse) qui est un cadre de ce ministère détaché auprès du Casec.

CHAPITRE II

RELATIONS DES SECTIONS COMMUNALES

Article 114.- Les Sections communales de même niveau peuvent instituer entre elles des relations de coopération sur la base de conventions à l'effet d'entreprendre des ouvrages et activités à frais communs.

Ces conventions deviennent exécutoires après ratification par l'Assemblée de la Section communale.

Article 115.- Les Sections communales peuvent se constituer en associations pour la gestion d'intérêts communs.

Article 116.- Les Sections communales peuvent dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer, seules ou entre elles des organismes publics communs en vue de l'exploitation de services publics ou toute activité d'intérêt commun.

Article 117.- Les Sections communales peuvent passer des contrats avec d'autres collectivités et leur déléguer ainsi la mise en œuvre de certaines activités ou la fourniture de certains services qui relèvent de leurs compétences.

Article 118.- Les Sections communales peuvent 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. Ces structures ne sont pas dotées de la personnalité morale et sont instituées sur la base de conventions.

Article 119.- Les habitants de la Section communale ont le droit d'être informés de toutes les décisions prises par ses organes. Ils peuvent assister aux séances de l'Assemblée de la Section communale dans le respect des règlements établis et ont libre accès à tous les documents émis par ces organes. Ils sont notamment avisés par le Conseil de la mise à disposition, à des fins de consultation, des documents concernant le budget de la collectivité.

Article 120.- Les habitants d'une Collectivité territoriale peuvent soumettre, suivant les conditions prévues par la loi, des pétitions à la délibération de l'Assemblée de la Section communale. Celle-ci ne peut refuser de statuer sur leur objet.

TITRE VII DU FINANCEMENT DES SECTIONS COMMUNALES ET DE LEURS RESSOURCES

Article 121.- Les Sections communales disposent de ressources leur permettant d'exercer leurs compétences. Elles possèdent un patrimoine, un personnel, des ressources financières et matériels propres qu'elles administrent librement.

Article 122.- Les ressources financières de la Section communale sont constituées des voies et des moyens légalement établis à partir desquels sont assurés :

- 1) Les émoluments, traitements, salaires et frais respectifs des membres du Conseil et de l'Assemblée, des fonctionnaires et employés de l'Administration de la Section communale ;
- 2) Les frais de fonctionnement des services administratifs ;
- 3) Les frais de fonctionnement des services publics ;
- 4) Les investissements approuvés par l'Assemblée.

Article 123.- Les Sections communales jouissent selon la loi, et sur la base de convention, de droits conditionnels à l'usage de ressources, biens meubles et immeubles appartenant à la Commune ou à l'État.

CHAPITRE I DU BUDGET DES SECTIONS COMMUNALES

Article 124.- Le budget de chaque Collectivité territoriale est établi pour une année budgétaire selon une estimation de ses recettes propres et externes prévisibles. Le budget de

la Section communale est proposé par le président du Casec, voté en équilibre par l'Assemblée de la Section communale.

- Article 125.-** Les ressources financières à transférer par le pouvoir central et par la Commune à la Section communale, les financements provenant de la coopération décentralisée ainsi que les montants alloués par les organismes de développement nationaux ou étrangers sont intégrées dans le budget des Sections communales.
- Article 126.-** L'année budgétaire de la Section communale commence le 1^{er} janvier se termine le 31 décembre.
- Article 127.-** Les Sections communales administrent leurs finances dans le respect des lois. Elles élaborent et gèrent l'exécution de leur propre budget. Elles se dotent d'une capacité administrative appropriée à une gestion financière simple et efficace.
- Article 128.-** Le montant des dépenses figurant au budget d'une Section communale doit correspondre à celui des recettes propres ajoutées aux revenus externes prévisibles.
- Article 129.-** La nomenclature et les modalités de présentation du budget des Sections communales sont déterminées par la loi.
- Article 130.-** Le budget de la Section communale est établi en section de fonctionnement et en section d'investissement.
- Article 131.-** Le budget est proposé par le Casec, voté par l'Asec dans les conditions fixées par la loi et dans le respect des normes de la comptabilité publique.
- Article 132.-** Le régime financier et comptable des Sections communales est déterminé par la loi.

CHAPITRE II

DE LA COMPTABILITE DE LA SECTION COMMUNALE

- Article 133.-** Le Président du Casec est le premier ordonnateur des dépenses. Il supervise et contrôle un registre de toutes les opérations comptables effectuées au cours de l'exercice budgétaire. Dans tous les cas d'indisponibilité, c'est le 1^{er} adjoint qui devient le premier ordonnateur.
- Article 134.-** Les ordres de paiement et les feuilles de remboursement sont signés du président et d'un de ses adjoints.
- Article 135.-** La comptabilité de la Section communale doit être conforme aux normes comptables en cours dans l'administration publique haïtienne. Elle est contrôlée

par de manière concomitante par l'agent du ministère des Finances et à posteriori par le représentant de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Article 136.- Le président du Casec soumet obligatoirement à l'Assemblée de la Section communale, au cours de la séance du mois d'avril, les comptes généraux de l'exercice fiscal finissant. Procès-verbal de cette séance et copie des comptes généraux seront expédiés au vice-délégué et à la Direction départementale du ministère de l'Économie et des Finances pour les suites légales.

CHAPITRE III DES DÉPENSES DES SECTIONS COMMUNALES

Article 137.- Les dépenses des Sections communales comprennent des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

Article 137-1.- Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et réfèrent à la couverture des charges récurrentes.

Article 137-2.- Les dépenses d'investissement permettent l'acquisition ou la réalisation des équipements, des bâtiments et autres infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs aux travaux à réaliser.

Article 138.- Les dépenses des Sections communales sont obligatoires ou facultatives.

Article 138-1.- Sont obligatoires pour les Sections communales les dépenses mises à leur charge par la loi ainsi que les lignes budgétaires pour lesquelles la collectivité aura reçu un transfert conditionnel de l'État ou un don conditionnel de toute autre institution. Les dépenses obligatoires doivent nécessairement figurer au budget. Elles doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible à la Collectivité d'inscrire des dépenses facultatives.

Les dépenses obligatoires comprennent notamment :

- 1) La rémunération du personnel ;
- 2) Les indemnités de fonction des membres du Casec ;
- 3) Les frais de représentation des membres de l'Assemblée de la Section communale ;
- 4) Le fonctionnement des services administratifs ;
- 5) Le fonctionnement des services publics de la compétence des Casec ;
- 6) L'entretien du matériel et des locaux du Casec ;
- 7) Les frais généraux.

Article 138-2.- Les dépenses facultatives sont celles qui ne sont pas expressément définies comme telles par la loi. Elles sont autorisées par l'Assemblée de la Section communale en vue d'un objet licite et dans les limites de sa compétence.

CHAPITRE IV DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS

Article 139.- Les recettes des Sections communales comprennent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires.

Article 140.- Les recettes ordinaires des Sections communales permettent à la Section communale de faire face à ses charges et obligations courantes. Elles 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 de leur domaine privé, des centimes additionnels sur les taxes de l'État qui leur reviennent ainsi que des fonds provenant des transferts ordinaires.

Article 141.- 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 bien ou au service reçu. Les revenus provenant des redevances ne peuvent être utilisés à d'autres fins que ceux liés à la production du bien ou du service.

Article 142.- Les recettes extraordinaires comprennent les recettes temporaires ou accidentelles, les dons, les subventions allouées par l'État ou par tout autre organisme public ou privé sous forme de fonds de concours ou d'assistance.

Article 143.- Les Sections communales ne peuvent recourir à l'emprunt.

CHAPITRE V DE LA GESTION DES FONDS DE LA SECTION COMMUNALE

Article 144.- La gestion des ressources financières de la Section communale se fait dans la plus grande transparence. Le Casec doit utiliser uniquement des comptes bancaires ou des comptes de caisse populaire ouverts au nom de la Section communale. Les effets de débit doivent revêtir obligatoirement la signature de deux des trois membres du Casec, pour tout décaissement.

Les recettes internes de la Section communale autres que les redevances et les transferts administratifs sont déposées dans le compte principal de la Section communale. Les redevances et les transferts conditionnels sont déposés dans des comptes spéciaux affectés à des projets, des actions et des activités spécifiques.

- Article 145.-** Le Casec doit s'assurer que l'intégralité des fonds collectés soit déposée le jour suivant dans les comptes de la Section communale. À la fin de chaque journée, le préposé à cet effet prépare un rapport d'encaissement indiquant la nature, l'origine et le montant des fonds reçus et déposés. Ce rapport doit être soumis au responsable financier pour vérification et approbation.
Le dépôt du produit des transactions du jour précédent se fait aux premières heures du jour suivant. À la fin de la semaine, un état récapitulatif des fonds encaissés sur cette rubrique est préparé par le caissier payeur. Ce rapport est ensuite transmis au coordonnateur ou à la coordonnatrice pour informations à la réunion hebdomadaire.
- Article 146.-** Aucun membre du Casec n'est autorisé à recevoir, pour et en son nom propre, des fonds du pouvoir central ou d'institutions nationales ou internationales. Tous les dons ou subventions reçus au bénéfice de la communauté doivent être émis au nom de la Section communale.
Des rapports d'activités sur l'utilisation de ces fonds doivent être réalisés à la fin de chaque semaine pour soumission à l'attention des membres du Casec, à sa réunion hebdomadaire.
- Article 147.-** Tous les décaissements supérieurs à cinq cents gourdes et 00/100 (500,00 G) doivent être effectués par chèque ou fiche de retrait de caisse populaire et cosignés par le coordonnateur ou la coordonnatrice et un des adjoints.
- Article 148.-** La marche à suivre pour les décaissements de fonds est la suivante :
- Émission d'une réquisition par la personne chargée du dossier ;
 - Approbation de la réquisition par le coordonnateur de Casec responsabilisé sur le domaine de compétence concerné ;
 - Vérification de la disponibilité des fonds par le caissier payeur ;
 - Demande de cotation, si la dépense est supérieure à dix mille gourdes et 00/100 (10 000, 00 G) et soumission de trois factures proformas ;
 - Préparation d'un tableau de comparaison de prix justifiant le choix du fournisseur ou prestataire de services sélectionnés. En cas de fournisseur unique, une note explicative doit être annexée au dossier ;
 - Préparation de l'ordonnance par le caissier payeur
 - Émission du chèque ;
 - Signature du chèque par deux des trois coordonnateurs de Casec.
- Article 149.-** Certaines dépenses ne dépassant pas cinq cents gourdes et 00/100 (500, 00 G) peuvent se faire en espèces. À cet effet, il est établi une petite caisse dont le montant est fixé en fonction de son rythme d'écoulement. Elle est renouvelée à chaque fois qu'elle atteint 80 % de son utilisation. Pour chaque sortie de fonds, une fiche de petite caisse doit être remplie.
À la fin de la journée, les informations contenues dans ces fiches sont enregistrées dans un journal préparé à cet effet.

TITRE VIII DES RESSOURCES HUMAINES

Article 150.- Les Sections communales possèdent un personnel propre émergeant à leur budget. Ce personnel territorial a qualité d'agent public. La loi détermine la situation de l'agent public territorial.

Article 151.- Les Sections communales ont recours au personnel des services déconcentrés chargé d'assistance technique et d'encadrement des structures locales.

Elles peuvent au besoin requérir l'expertise d'agent de l'administration centrale ou toute autre personne publique. Ceux-ci sont dans ce cas, placés à la disposition de la Section communale par l'administration d'origine.

Des conventions d'assistance établissent la base de ces relations.

TITRE IX DU PATRIMOINE

Article 152.- Le patrimoine des Sections communales constitue une base d'établissement de redevances, de droits et d'impôts locaux. Il se compose du domaine foncier privé de la Section communale, d'infrastructures, d'équipements et de ressources matérielles.

Article 153.- Les Sections communales possèdent un domaine foncier propre constitué par les parties du domaine national cédées à titre de propriété par l'État ou par des parties qu'elles ont acquises par achat ou par don.

TITRE X DISPOSITION FINALE

Article 154.- Ce présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets-lois ou dispositions de Décrets-lois, tous Décrets ou dispositions de Décrets qui lui sont contraires et sera publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre de la Planification et de la Coopération Externe, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais national, à Port-au-Prince, le 1^{er} février 2006, An 203^e de l'Indépendance.

Par le Président

Me Boniface **ALEXANDRE**

Le Premier Ministre

Gérard **LATORTUE**

Le Ministre des Affaires Étrangères et des Cultes

Hérard **ABRAHAM**

Le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique

Henri Marge **DORLEANS**

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

Paul Gustave **MAGLOIRE**

Le Ministre de l'Économie et des Finances

Henri **BAZIN**

Le Ministre du Plan et de la Coopération Externe

Roland **PIERRE**

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources Naturelles
et du Développement Rural

Philippe **MATHIEU**

Le Ministre du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme

Jacques Fritz **KENOL**

Le Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications

Fritz **ADRIEN**

Le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse,
des Sports et de l'Éducation Civique

Pierre **BUTEAU**

Le Ministre de la Communication et de la Culture

Magali **COMEAU DENIS**

Le Ministre de la Santé Publique et de la Population

Josette **BIJOU**

Le Ministre des Affaires Sociales

Franck **CHARLES**

Le Ministre à la Condition Féminine

Adeline Magloire **CHANCY**

Le Ministre des Haïtiens Vivant à l'Etranger

Alix **BAPTISTE**

Le Ministre de l'Environnement

Yves André **WAINRIGHT**



LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DECRET

Me BONIFACE ALEXANDRE

***PRÉSIDENT PROVISoire
DE LA RÉPUBLIQUE***

Vu les Articles 9, 9-1, 31-1, 32-2, 32-4, 32-7, 32-9, 35-1, 36-1, 48, 61, 61-1, 62, 63, 63-1, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 86, 175, 200, 200, 200-1, 200-4, 207, 209, 217, 218, 220, 223, 227-4, 234, 235, 236, 236-1, 236-2, 238 de la Constitution;

Vu l'entente convenue entre la Communauté Internationale, les organisations de la société civile et les partis politiques portant création de la Commission Tripartite et du Conseil des Sages ;

Vu le Consensus de Transition Politique adopté le 4 avril 2004 ;

Vu la Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations territoriales ;

Vu la Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du Territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République ;

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

Vu la Loi du 4 avril 1996 portant organisation de la Collectivité Territoriale de Section Communale ;

Vu la Loi du 18 juillet 1996 créant un Fonds de gestion et de développement des Collectivités Territoriales ;

Vu le Décret-loi du 22 octobre 1982 sur les Communes ;

Vu le Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) ;

Vu le Décret du 25 janvier 1985 créant la Direction Générale des Impôts (DGI) ;

Vu le Décret du 11 septembre 1985 sur le budget et la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 13 mars 1987 portant réorganisation du Ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le Décret du 28 septembre 1987 sur la Patente ;

Vu le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des collectivités territoriales ;

Vu le Décret du 31 mai 1990 portant organisation et fonctionnement du Ministère de l'Intérieur ;

Vu le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances ;

Vu l'Arrêté du 16 février 2005 portant règlement de la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des marchés publics de services, de fournitures et de travaux ;

Vu le Décret 17 mai 2005 sur l'Administration d'État ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la Décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des Collectivités territoriales haïtiennes;

Considérant que la Commune, Collectivité territoriale retenue par la Constitution, doit être dotée d'une nouvelle législation qui précise et harmonise ses relations avec la Section communale, le Département et l'État ;

Considérant qu'il importe de définir le cadre de son autonomie ainsi que la nature de ses prérogatives ;

Considérant qu'il convient à cet effet d'abroger le Décret-loi du 22 octobre 1982, en le remplaçant par une législation plus conforme au nouveau statut de cette Collectivité ;

Considérant que le Pouvoir Législatif est, pour le moment, inopérant et qu'il a alors lieu pour le Pouvoir Exécutif de légiférer par Décret sur les objets d'intérêt public ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur ;

Et après délibération en Conseil des Ministres :

DÉCRÈTE

TITRE I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1.- La présente loi fixe l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité municipale, dite Commune ou Municipalité.

Article 2.- La Commune est une Collectivité territoriale moyenne ayant personnalité morale et dotée de l'autonomie administrative et financière. Son territoire est entièrement subdivisé en Sections communales.

Article 2.1.- Le nom d'une Collectivité municipale se confond avec celui de la Commune, il en est de même de son chef-lieu.

- Article 2-2.-** Son patrimoine est distinct de celui de l'État et des autres Collectivités territoriales.
- Article 3.-** La création ou la suppression d'une commune, ses délimitations territoriales et le changement de son nom sont régis par la loi.
- Article 4.-** Peuvent se trouver sur le territoire de la Commune
- a) Les biens des particuliers ;
 - b) Les biens des domaines public et privé de l'État ;
 - c) Les biens des domaines privé et public de la Commune ;
 - d) Les biens des domaines privé et public de la Section communale ;
 - e) Les biens des sociétés privées ;
 - f) Les biens des associations à but non lucratif.
- Article 5.-** Les intérêts de chaque commune sont administrés par un organe exécutif appelé indistinctement Conseil municipal ou Conseil communal. Il est assisté d'un organe délibératif dénommé : Assemblée municipale.
- Article 6.-** Chaque commune de la République choisit son symbole inspiré de son histoire ou de sa vocation, son blason ou tout autre signe distinctif pouvant affirmer son identité. Elle peut les modifier par arrêté du Conseil communal, en accord avec la résolution de l'Assemblée municipale.
- Article 7.-** Chaque Conseil municipal, dans la mesure de ses moyens, publie périodiquement un bulletin d'information sur l'état et la marche de l'Administration municipale.

TITRE II

LES ORGANES DE LA COLLECTIVITÉ MUNICIPALE

CHAPITRE I

L'ASSEMBLÉE MUNICIPALE

- Article 8.-** L'Assemblée Municipale (AM) est un organe de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux communes. La durée du mandat des membres de l'Assemblée Municipale est de quatre ans.

Section 1.- Composition

- Article 9.-** Les membres de l'Assemblée Municipale (AM) sont élus au suffrage universel indirect par les Assemblées de Sections communales (Asec) sur des listes de candidats (es) proposés (es) par les associations des habitations ou des quartiers de la Section communale, régulièrement enregistrées à la mairie de la commune.

Chaque association habilitée présente à l'Asec deux candidats : un homme et une femme. Les membres de l'Assemblée municipale sont indéfiniment rééligibles.

La fonction de membre de l'Assemblée municipale est incompatible avec celles du Conseil municipal, de membre du Conseil d'administration de la Section communale, de la police, du Corps judiciaire et celles de délégué, de vice-délégué, de député, de sénateur ou de membre de l'appareil électoral.

Article 10.- Les membres des Assemblées Municipales sont élus par les Asecs, selon l'article 67 de la Constitution, à raison d'un représentant ou d'une représentante par Section communale.

Section 2.- Organisation

Article 11.- L'organisation de l'Assemblée est fixée par la législation définissant le Cadre général de la décentralisation qui prévoit un président, un secrétaire et un conseiller formant le Bureau de l'Assemblée. À l'ouverture de la première session, l'Assemblée Municipale élit ce Bureau au scrutin secret pour une durée d'une année. Ces membres sont indéfiniment rééligibles.

Le Bureau de l'Assemblée, de commun accord avec le Conseil municipal, installera au siège de la mairie un secrétariat exécutif chargé de faire le suivi des décisions prises par l'Assemblée Municipale. Les procédures de nomination et le statut des membres de ce secrétariat relèvent de la législation sur la fonction publique territoriale. Le secrétariat exécutif de l'Assemblée Municipale émerge du budget de la Commune.

Article 12.- Le Bureau de l'Assemblée Municipale a pour attributions :

- 1) de convoquer les séances de l'Assemblée Municipale ;
- 2) d'organiser l'élection du représentant de la commune à l'Assemblée départementale ;
- 3) d'assurer le suivi des décisions de l'Assemblée Municipale ;
- 4) de préparer les sessions des Assemblées Municipales ordinaire et extraordinaire ;
- 5) de déposer aux archives de la Commune copie de tout document produit par l'Assemblée ;
- 6) de s'assurer du bon fonctionnement des commissions formées par l'Assemblée Municipale ;
- 7) de gérer les infrastructures et les ressources mises à la disposition de l'Assemblée ;
- 8) de faire tout ce qui est permis par la présente loi pour faciliter le bon fonctionnement et la bonne gestion des Assemblées Municipales.

Article 13.- Le président de l'Assemblée Municipale est chargé :

- 1) de présider les sessions de l'Assemblée ;
- 2) de gérer les ressources mises à la disposition du Bureau ;
- 3) de signer l'appel des convocations des membres de l'Assemblée ;

- 4) de veiller au bon fonctionnement des commissions ;
- 5) de s'assurer que les résolutions et recommandations prises par l'Assemblée soient acheminées aux instances prévues et rendues publiques ;
- 6) de faire tout ce qui est dans les limites de la loi pour assurer le bon fonctionnement des Assemblées.

Article 14.- En cas d'incapacité d'absence, de maladie, de décès, le Secrétaire du Bureau assure la présidence de l'Assemblée et organise à la plus prochaine séance de nouvelles élections.

Section 3.- Fonctionnement

Article 15.- L'Assemblée Municipale se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, aux mois de novembre, notamment pour voter le budget, de février, de mai, et d'août, sur convocation de son président et selon un ordre du jour rendu public deux semaines à l'avance. Ces sessions ne doivent jamais coïncider avec celles des Assemblées Départementales. L'ordre du jour de l'Assemblée est préparé d'un commun accord entre le président du Bureau de l'Assemblée et le maire.

Les réunions de l'Assemblée municipale se tiennent normalement au local de la mairie, s'il est aménagé en conséquence, ou à défaut en tout autre espace qui s'y prête. Les frais relatifs à ces réunions émanent du budget de la Commune. La durée de chaque session ordinaire est de huit jours. Néanmoins, l'Assemblée municipale peut prolonger la session de deux (2) jours après consensus avec le Conseil.

Article 15-1.- Tout membre qui, sans motif valable dûment notifié au Bureau, 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 municipale sous forme de résolution prise à la majorité absolue des membres présents et sera transmise au vice-délégué et au Conseil municipal. Cette mesure n'est susceptible d'aucun recours, sauf par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Lorsque, par suite de décès, démission, abandon de poste, interdiction judiciaire, condamnation passée en force de chose jugée emportant une peine afflictive et infamante, un ou plusieurs de postes sont vacants au sein de l'Assemblée, le Bureau notifiera le ou les cas aux Casecs concernés afin qu'il soit pourvu à ce ou ces remplacements dans un délai maximum de trois mois et dans les conditions prévues par la loi.

Article 16.- L'Assemblée peut également se réunir en session extraordinaire sur convocation de son président, sur celle du Conseil municipal ou sur demande motivée du tiers des membres de ladite Assemblée ou celle du vice-délégué. Les séances

extraordinaires portent spécifiquement sur la nomination des juges de Paix et sur celle du représentant de la Commune à l'Assemblée départementale.

Article 16-1.- La convocation de l'Assemblée à l'extraordinaire se fera au moins deux jours francs avant les assises ou suivant les délais précisés par la loi, avec motif notifié aux membres. Dans ce cas, l'Assemblée ne peut délibérer que sur les objets de sa convocation. Les sessions extraordinaires durent au maximum deux (2) jours.

Article 16-2.- Les décisions de l'Assemblée Municipale sont de deux ordres : des résolutions et des recommandations. Les premières sont contraignantes pour le Conseil municipal. Néanmoins, elles doivent préciser les moyens nécessaires à leur mise en application. Les secondes sont des suggestions dont l'exécution par le Conseil est facultative.

Article 17.- Les séances de l'Assemblée sont publiques. Néanmoins, sur la proposition motivée de trois (3) membres, ratifiée par une majorité des deux tiers, des séances peuvent se tenir à huis clos pour un objet spécial et déterminé.

Article 18.- À l'occasion des sessions, les membres de l'Assemblée peuvent être regroupés en commissions spécialisées pour l'étude des questions spécifiques portant notamment sur le budget et les finances communales, les programmes économiques et socioculturels et toutes autres questions d'intérêt local.

Article 18-1.- L'Assemblée peut au besoin décider de prolonger le mandat de certaines commissions au-delà de la durée de la session.

Article 19.- Les résolutions et recommandations de l'Assemblée municipale doivent être communiquées avec avis de réception au Conseil municipal, au plus tard dans les huit (8) jours, après la fin de la session. Le Conseil départemental et les archives municipales les reçoivent dans les quinze (15) jours.

Article 20.- Si le conseil a des objections à l'exécution d'une résolution, il a huit jours à partir de la réception pour les formuler au Bureau de l'Assemblée municipale par l'entremise de son secrétariat. Passé ce délai, il a comme obligation de la respecter.

Article 20-1.- Les objections sont analysées par l'Assemblée municipale soit en section extraordinaire, soit lors de la prochaine Assemblée. Le vote pour passer outre aux objections du Conseil municipal 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.

Article 21.- Selon le cas, le Conseil municipal met en application ces décisions soit par un arrêté, soit par un avis ou de toute autre manière prévue par la présente loi.

- Article 22.-** Les procès-verbaux des séances de l'Assemblée municipale sont inscrits, par ordre de date, dans un registre spécial à ce destiné. Ils sont signés par tous les membres présents, mention expresse est faite des causes qui auront empêché un ou plusieurs membres de remplir cette formalité.
- Article 23.-** Chaque résolution, chaque recommandation porte un numéro d'ordre et de série en dessus du titre indiquant l'objet de la décision.
- Article 24.-** Un résumé des procès-verbaux des réunions de l'Assemblée et de celles du Conseil municipal sont, chaque trimestre, publiés dans l'Organe officiel de la Commune. Ils peuvent être diffusés par tout autre canal.
- Article 25.-** Tout contribuable de la Commune a le droit de solliciter communication des registres contenant les délibérations de l'Assemblée ou les comptes rendus des réunions du Conseil municipal. Aucune autorisation préalable n'est nécessaire dans ce cas. Le délai pour cette communication ne doit pas dépasser une semaine.
- Article 26.-** Est réputée nulle et de nul effet pour le Conseil municipal et pour la Commune, toute délibération de l'Assemblée portant sur des objets étrangers à ses attributions. Cette nullité ne peut-être prononcée que par la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.
- Article 27.-** Peuvent de plein droit assister aux séances de l'Assemblée municipale et participer aux débats avec voix consultative :
- a) des membres du Conseil municipal ;
 - b) des membres du Conseil d'administration des Sections communales ;
 - c) des membres de l'Asec ;
 - d) le vice-délégué ou la vice-déléguée.
- Article 28.-** Peuvent, sur demande motivée ou sur invitation, assister aux séances de l'Assemblée municipale et participer aux débats avec voix consultative :
- a) des membres du Conseil interdépartemental ;
 - b) des membres du Conseil départemental ;
 - c) des membres de l'Assemblée départementale ;
 - d) le délégué ;
 - e) des organisations de la société civile d'envergure communale.
- Article 29.-** Peuvent être appelés pour consultation et information pour des affaires intéressant strictement les intérêts de la commune :
- 1) les fonctionnaires des différentes structures déconcentrées des ministères qui interviennent dans la Commune ;
 - 2) le commissaire de police ou des policiers placés sous ses ordres ;
 - 3) le juge de Paix et ses suppléants ;
 - 4) les membres du Conseil municipal ;
 - 5) les membres des Casecs ;
 - 6) les fonctionnaires des institutions autonomes ;

- 7) toute personne physique ou morale, habitant, travaillant ou exécutant des travaux dans la Commune, pouvant apporter un quelconque éclaircissement à l'Assemblée.

Article 30.- La demande de présentation d'une personne physique ou morale devant l'Assemblée se fait par lettre envoyée à l'intéressé avec notification de l'objet sur lequel il sera questionné, 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 Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif afin qu'un ordre contraignant soit signifié à la personne.

Article 31.- Dans un délai de huit (8) jours après l'élection des membres de l'Assemblée municipale, ceux-ci se réunissent à l'hôtel communal en vue de procéder à l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Assemblée municipale.

Article 32.- Le Bureau de l'Assemblée municipale est élu pour un an. Ses membres sont indéfiniment rééligibles.

Article 33.- La procédure de l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Assemblée municipale est la suivante :

- 1) l'Assemblée désigne, par acclamation, un président, un secrétaire et un scrutateur pour former le Bureau électoral. En cas de contestation, l'Assemblée passe directement au vote pour former ce Bureau électoral ;
- 2) Le président déclare les inscriptions ouvertes et invite les membres à faire individuellement acte de candidature pour les postes à pourvoir. Il explique la procédure et les règles du jeu ;
- 3) Le président déclare les scrutins ouverts et le secrétaire, à l'invitation du président, expose au contrôle de l'Assemblée le fond des deux urnes qu'il dépose sur une table en face du président, l'une étant destinée à recueillir les bulletins de vote et l'autre aux fins de dépouillement ;
- 4) Le vote se fait au scrutin secret et en trois (3) étapes :
 - a) élection du président
 - b) élection du secrétaire
 - c) élection du conseiller

Article 34.- Le président informe les membres de l'Assemblée que les scrutins se font à la majorité absolue et annonce l'ouverture des inscriptions pour l'élection des divers postes.

Article 35.- Après chaque vote, le président déverse sur la table, en présence de l'Assemblée, l'ensemble des bulletins contenant les noms des candidats choisis par les votants. Le président prend un à un les bulletins, cite à haute voix le nom du candidat choisi et le remet au secrétaire qui reprend le même exercice. Celui-ci le donne au scrutateur qui le montre aux membres de l'Assemblée et l'ajoute au décompte.

Article 35-1.- Après le décompte total des voix, le président prononce les résultats des votes, dresse son procès-verbal qu'il adresse au juge de Paix de la commune. Copie est envoyée au Conseil municipal, au vice-délégué et au Conseil départemental.

Article 35-2.- Les membres élus doivent prêter serment vingt-quatre heures après les élections.

Section 4.- Attributions

Article 36.- L'Assemblée municipale délibère et prend des résolutions sur les questions généralement quelconques se rapportant aux intérêts de la Commune. Elle peut, selon l'importance du sujet, ne formuler que de simples recommandations. De manière particulière :

- elle ratifie le plan de développement de la Commune préparé par le Conseil de développement communal, et présenté par le maire ou la mairesse ou un de ses adjoints ;
- elle adopte le plan d'investissements publics pluriannuel présenté par le Conseil municipal
- elle adopte le budget annuel ;
- Elle approuve les plans d'aménagement du territoire communal, d'extension et d'embellissement des villes et des zones rurales.

Article 37.- L'Assemblée municipale doit, entre autres attributions :

- 1) Fixer les modalités de gestion des biens communaux et leur affectation ;
- 2) Statuer sur l'acceptation par le Conseil municipal des dons faits à la Commune ;
- 3) Proposer au Conseil municipal des sources nouvelles de revenus notamment des centimes additionnels sur les taxes nationales, des amendes et toutes redevances communales ;
- 4) Autoriser la participation de la Commune dans les sociétés anonymes mixtes et les créations de sociétés communales ;
- 5) 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 ;
- 6) Recevoir du Conseil municipal le rapport annuel sur l'état de la Commune.
- 7) Créer des Commissions d'enquêtes et de suivi sur les questions d'intérêt communal, notamment sur les droits de la personne, sur le fonctionnement des institutions communales, sur la protection de l'environnement, sur la gestion du Conseil municipal, sur l'exécution

des contrats passés avec la Commune sur les accusations portées contre le Conseil ou un de ses membres, ou sur un membre de l'Assemblée ;

- 8) Faire des recommandations sur le cadre de fonctionnement de la police administrative municipale et s'assurer de son bon fonctionnement
- 9) Approuver les contrats passés avec d'autres communes pour la réalisation et l'exploitation en commun des ouvrages d'intérêt intercommunal ;
- 10) Approuver la liste des jurés ;
- 11) Sanctionner et ratifier le plan de réforme foncière déterminant les zones résidentielles, industrielles, agricoles et commerciales ;
- 12) S'assurer de la légalité des ententes, accords, contrats, prêts du Conseil avec une institution privée ou toute entité privée, publique, gouvernementale ou parapublique ;
- 13) Proposer la liste des juges de Paix à nommer par l'Exécutif ;
- 14) Accomplir toutes autres attributions qui ne sont pas contraires à la loi et incompatibles à ses attributions.

Article 38.- Les décisions qui résultent des délibérations de l'Assemblée municipale sur les matières suivantes sont approuvées à la majorité des deux tiers du quorum :

- 1) Le programme ou le plan d'investissements publics du Conseil municipal ;
- 2) Le vote du budget communal ;
- 3) Les projets d'investissement publics communaux: construction, acquisition de biens lourds, réalisation des travaux d'infrastructure ;
- 4) Le zonage ;
- 5) Le mode de gestion des biens communaux et leur changement d'affectation, la durée et les conditions des baux à ferme ou à loyer ;
- 6) Les contrats, ententes accords passés avec toute société pour l'exécution des travaux publics de la Commune ;
- 7) Le rapport de gestion du Conseil municipal.

En dehors de ces cas et de tout autre spécifié par la loi, le vote se fait à la majorité absolue des voix.

Article 39.- L'Assemblée ne peut siéger, ni prendre des décisions sans la présence de la majorité absolue de ses membres.

Article 40.- Les décisions de l'Assemblée sont prises, selon le cas, sous forme de résolution ou de recommandation.

Article 41.- Les résolutions sont contraignantes pour le Conseil. Les recommandations sont facultatives. Néanmoins, lors de la présentation du rapport de gestion, le Conseil doit justifier les causes de la non-application d'une recommandation.

Article 42.- 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.

Article 43.- En cas de décès, d'incapacité permanente, de déchéance ou de démission d'un membre de l'Assemblée municipale, le Bureau de l'Assemblée municipale réunit à l'extraordinaire au plus tard huit (8) jours après les événements, procède au constat des faits et en fait communication à l'Asec de la Section concernée pour que cette dernière puisse procéder à son remplacement.

Section 5.- De la sélection des candidats à la fonction de juge de paix par l'Assemblée Municipale

Article 44.- Dans les quatre-vingt dix jours qui suivent son entrée en fonction, le Bureau de l'Assemblée municipale publie un avis appelant les citoyens résidant dans la Commune à poser leur candidature aux fonctions de juge de Paix. Les dépôts de candidature se font au local de la mairie et sont reçus par le secrétariat du Bureau.

Article 45.- Cet avis fera l'objet de publication par voie de presse, d'affiche dans les lieux publics, y compris les administrations publiques de la ville et des zones rurales, dans les églises, les lieux publics et par tout autre moyen disponible dans la commune.

Article 46.- Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

- a- Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité
- b- Être âgé de vingt-cinq ans au moins au moment du dépôt de candidature
- c- Avoir résidé dans la commune durant deux ans et consentir à y demeurer durant le temps de la fonction
- d- Être reconnu apte à remplir la fonction de juge de paix suivant une attestation conjointe du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire et du Ministère de la Justice.
- e- Être de bonne vie et mœurs.

Article 47.- Les pièces exigées sont les suivantes :

- a- L'acte de naissance ou l'extrait des archives ;
- b- Le certificat de bonne vie et mœurs ;
- c- La carte d'identité fiscale pour l'exercice en cours ;
- d- La carte d'immatriculation nationale ;
- e- L'attestation du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire et du Ministère de la Justice;
- f- Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste choisi ;
- g- Deux photos d'identité de date récente ;
- h- Un curriculum vitae ;
- i- Cinq lettres d'appui de citoyens habitant la Commune, autres que des fonctionnaires et des autorités en fonction.

Article 48.- Le Bureau de l'Assemblée présentera en séance plénière les principaux candidats, en leur absence. Les dossiers sont présentés un à un par lecture devant l'Assemblée.

Article 49.- L'Assemblée choisira par vote séparé deux des candidats et candidates au poste de juge de Paix titulaire et quatre autres au maximum au poste de juge de Paix suppléant.

Article 49-1.- Les intéressés et le public seront informés officiellement dans les vingt-quatre heures de la décision de l'Assemblée municipale.

Article 49-2.- Il est prévu une période de contestation d'une semaine durant laquelle tout citoyen ou toute organisation qui aurait la preuve que l'un ou l'autre des postulants choisis ne répondrait pas aux critères fixés par la loi, pourront déposer une plainte formelle au Bureau de l'Assemblée municipale. Cette plainte sera analysée, l'intéressé appelé à présenter sa défense et le cas fera l'objet d'une conclusion du Bureau. La plainte et la conclusion du Bureau seront annexées au dossier du postulant à soumettre à l'Exécutif.
Les recommandations de l'Assemblée sur le choix des juges à nommer, sont envoyées à l'Exécutif dans les trente jours qui suivent.

Article 50.- L'Exécutif nommera l'un des deux juges recommandés par l'Assemblée municipale au poste de juge titulaire. Deux des quatre autres au poste de juges suppléants. Il tiendra compte du bien fondé ou non de toute contestation faite par les citoyens ou les institutions de la commune. Au cas où aucun des dossiers ne serait recevable, la même procédure sera à nouveau engagée pour le choix d'autres personnalités.

Article 51.- Les juges titulaires et suppléants sont nommés pour un mandat fixé par le statut général de la fonction publique relevant du Pouvoir Judiciaire.

Article 52.- Durant leur mandat, les juges de Paix jouissent de l'immunité politique. Ils ne peuvent être ni transférés, ni destitués, ni arrêtés qu'en vertu de la loi.

Section 6.- De la sélection du représentant ou de la représentante de la commune à l'assemblée départementale

Article 53.- Dans les quinze jours qui suivent la formation du Bureau de l'Assemblée, celui-ci sur demande du CEP ou à défaut, sur sa propre initiative, convoquera une session extraordinaire en vue de l'élection de son représentant ou de sa représentante à l'Assemblée départementale.

Article 54.- Cet avis fera l'objet de publication par voie de presse, d'affiche dans les lieux publics, y compris les administrations publiques de la ville et des zones rurales, dans les églises, les lieux publics et par tout autre moyen disponible dans la commune.

- Article 55.-** Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :
- a. Être membre de l'Assemblée municipale ;
 - b. Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité ;
 - c. Être âgé de vingt-cinq ans au moins au moment du dépôt de candidature ;
 - d. Avoir résidé dans la commune et consentir à y demeurer durant le temps de la fonction ;
 - e. Être détenteur d'un diplôme universitaire, d'un diplôme professionnel ou technique, ou à défaut, avoir bouclé le cycle d'études secondaires et avoir accompli des fonctions susceptibles de faire acquérir une expérience utile à la fonction ;
 - f. Être de bonne vie et mœurs.
- Article 56.-** Les pièces exigées sont les suivantes :
- a. L'acte de naissance ou l'extrait des archives ;
 - b. La carte d'immatriculation nationale ;
 - c. La carte d'identité fiscale ;
 - d. Le certificat de bonne vie et mœurs ;
 - e. Le diplôme universitaire, le diplôme professionnel ou technique ou à défaut le certificat de fin d'études secondaires ;
 - f. Un curriculum vitae mettant en évidence les expériences pertinentes ;
 - g. Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste de membre de l'Assemblée départementale ;
 - h. Deux photos d'identité de date récente ;
 - i. Cinq lettres d'appui d'organisations et d'institutions non publiques évoluant dans la Commune.
- Article 57.-** L'Assemblée élira à la majorité absolue et si besoin est, à travers deux tours de scrutin, le candidat ayant obtenu la majorité absolue des voix.
- Article 57-1.-** L'intéressé et le public seront informés officiellement dans les vingt-quatre heures de la décision de l'Assemblée municipale.
- Article 58.-** Il est prévu une période de contestation d'une semaine durant laquelle tout citoyen qui aurait la preuve que le postulant choisi ne répondrait pas aux critères fixés par la loi, pourra déposer une plainte formelle au Bureau de l'Assemblée municipale. Cette plainte sera analysée et fera l'objet d'une recommandation du Bureau à la plus prochaine session de l'Assemblée municipale qui statuera sur le cas et éventuellement organisera une autre élection.

CHAPITRE II

LE CONSEIL MUNICIPAL

- Article 59.-** Le Conseil municipal ou Conseil communal est l'organe exécutif de la Commune. Il est chargé de mettre en œuvre les compétences et les attributions

octroyées à la Commune par la loi, dans le respect des attributions d'approbation et de contrôle de l'Assemblée municipale. Aussi administre-t-il le patrimoine et les ressources de la Commune.

Section 1.- Composition

Article 60.- Les membres du Conseil municipal sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct et sont indéfiniment rééligibles. Le Conseil municipal comporte trois postes : le président ou la présidente encore appelé maire ou mairesse titulaire et deux adjoints ou adjointes. Les modalités d'accession à chacun de ces postes obéissent aux dispositions de la législation définissant le cadre général de la décentralisation.

Sont incompatibles à la fonction de maire, celles des membres de l'Asec, du Casec, du Conseil départemental, de l'Assemblée départementale, du Conseil interdépartemental, de la police et de l'armée en service actif, du Corps judiciaire, celles de délégué, vice-délégué, député et sénateur.

Article 61.- La mairesse ou le maire est le premier représentant de la Commune. Il ou elle ne fait pas partie, ainsi que les maires ou mairesses adjoints, des agents de la fonction publique territoriale.

Section 2.- Organisation

Article 62.- Le Conseil municipal organise son administration conformément aux compétences dévolues à la Commune, aux besoins de la population et aux ressources à sa disposition. L'administration municipale se compose d'une part de services administratifs et techniques et d'autre part des services publics assurant la fourniture de biens et services à la population.

Section 3.- Attributions du conseil municipal

Article 63.- Le Conseil municipal a pour vocation essentielle de travailler à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants de la Commune par la fourniture des biens et services, par la promotion et l'animation du développement local.

Article 64.- Le Conseil municipal a pour attribution d'exercer les compétences de la commune telles que définies par la législation définissant le cadre de la décentralisation. De manière particulière le Conseil :

- 1) Exécute les résolutions et recommandations de l'Assemblée municipale ;
- 2) Soumet pour approbation de l'Assemblée municipale le Plan de développement de la Commune préparé par le Conseil de développement communal ;
- 3) Prépare et soumet à l'Assemblée le programme ou le plan d'investissement communal ;
- 4) Prépare et soumet à l'Assemblée les projets de budget annuel de la Commune ;

- 5) Prépare et soumet à l'Assemblée les projets publics communaux ;
- 6) Veille à la bonne marche de l'Administration de la Commune ;
- 7) Gère les revenus, ordonnance les dépenses et contrôle la comptabilité ;
- 8) Nomme et révoque selon les normes de la fonction publique territoriale les agents municipaux ;
- 9) Conclut des marchés, des baux, des adjudications de travaux, en exécution des arrêtés du Conseil et conformément aux résolutions de l'Assemblée et les communique aux autorités compétentes ;
- 10) Enregistre les associations et les organisations non gouvernementales (ONG) qui ont fait la demande selon les normes de la loi sur les associations et autorise ainsi leur fonctionnement dans les limites de la commune ;
- 11) Passe des conventions d'ouvrages ou d'actions d'intérêt communales à vocation économique, social, culturelle et les soumet à l'approbation de l'Assemblée municipale ;
- 12) Assure 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 ;
- 13) Prend des mesures conservatoires de nature à sauvegarder et à protéger le patrimoine communal ;
- 14) Veille à la conservation des archives communales ;
- 15) Contrôle l'administration des bibliothèques, musées, écoles et autres services communaux ;
- 16) Exerce le contrôle de la perception des recettes de la Commune ;
- 17) Organise la Police administrative municipale ;
- 18) Contracte des emprunts, passe des actes de ventes, signe des contrats, fait des acquisitions pour et au nom de la Commune ;
- 19) Pourvoit à l'inhumation des indigents ;
- 20) Présente devant l'Assemblée le rapport sur l'État financier de la Commune et sur le fonctionnement des institutions publiques communales ;
- 21) Prépare et présente devant l'Assemblée, les plans d'aménagement de la Commune ;
- 22) Crée et décerne des ordres et mérites ;
- 23) Veille à l'application des lois, des décrets, des arrêtés, promulgués par le pouvoir central et qui concernent la Commune ;
- 24) Fait tout ce qui est permis par la législation en vigueur pour une bonne administration et une bonne gestion de la Commune.

Article 65.- Le maire ou la mairesse est chargé de :

- 1) Veiller à l'exécution des lois, règlements, arrêtés et mesures prises par l'Exécutif, le Conseil départemental, le Conseil municipal et l'Assemblée municipale, au niveau de la Commune ;
- 2) Légaliser les signatures, délivrer des certificats relevant de sa compétence ;

- 3) Veiller à l'application des mesures prises par le gouvernement dans le cadre du plan National de Développement élaboré de concert avec le Conseil interdépartemental ;
- 4) Représenter la Commune en justice, soit comme défendeur, soit comme demandeur ;
- 5) Exercer toutes autres attributions prévues par la présente loi.

Article 66.- Le maire ou la mairesse peut, par écrit, déléguer une partie de ses prérogatives propres à l'un de ses deux adjoints du Conseil municipal.

Article 67.- En cas d'incapacité temporaire, d'absence ou d'empêchement du maire ou de la mairesse, il est remplacé d'office par le maire ou la mairesse adjointe qui suit dans l'ordre hiérarchique.

Article 67-1.- En cas de décès, d'incapacité permanente, de déchéance ou de démission d'un membre quelconque d'un Conseil municipal, l'Assemblée municipale réunit à l'extraordinaire au plus tard huit (8) jours après les événements, procède au constat des faits et en fait communication au Conseil départemental en lui proposant une liste mixte de trois personnalités dont l'une sera choisie par le Conseil départemental pour exercer la fonction de maire, de mairesse, de maire adjoint ou de mairesse adjointe par intérim jusqu'à l'organisation des prochaines élections .

Article 67-2.- Dans le cas d'une démission collective ou si aucun des membres du Conseil municipal ne peut pour une raison quelconque assurer la gestion de la mairie, l'Assemblée municipale enverra au Conseil départemental une liste de neuf personnalités d'où seront choisis, trois Conseillers Municipaux par intérim qui siégeront jusqu'à l'organisation des prochaines élections par le CEP.

Article 67-3.- Le Conseil départemental, conformément à l'art. 72 de la Constitution, saisit le Conseil électoral permanent.

Section 6.- Fonctionnement du Conseil Municipal

Article 68.- Le siège du Conseil municipal ainsi que ses services administratifs se trouvent au chef-lieu de la Commune. Les réunions du Conseil se tiennent en son siège, à moins de cas de force majeur. Ses décisions y compris celles relatives à l'exécution du budget se prennent à la majorité absolue de ses membres.

Article 69.- Le Conseil municipal se réunit une fois par semaine en session ordinaire pour :

- Partager toutes les informations relatives aux tâches particulières assignées à chacun des membres et aux activités effectivement réalisées au cours de la semaine écoulée ;
- Identifier les blocages, définir ensemble les mécanismes pouvant aider à les contourner et planifier d'un commun accord les actions ou activités à entreprendre pour la semaine prochaine ;

- Prendre les décisions concernant toutes nouvelles dispositions nécessaires.

Article 70.- Les décisions du Conseil municipal se prennent uniquement sur des objets relevant de la compétence des Communes préalablement approuvés par l'Assemblée municipale dans le Plan de développement de la Commune, le Plan d'investissements publics du Conseil municipal, le budget annuel, les projets ou les activités à elle présentés par le Conseil municipal. Toute décision prise en dehors de ce cadre est déclarée nulle et de nul effet par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif saisie par n'importe quelle institution, instance ou personne morale.

Au cas où le début d'exécution de cette décision illégale aurait impliqué des dépenses pour la Commune, le Conseil devra intégralement les rembourser.

Article 71.- Le Conseil municipal se réunit en session extraordinaire, sur convocation du maire ou de la mairesse ou sur l'initiative des deux autres maires ou mairesses, moyennant que toutes et tous les membres aient été préalablement informés des motifs de la rencontre, de la date et de l'heure.

Article 72.- Toutes les informations importantes fournies dans les réunions et toutes les décisions prises seront, de manière claire et concise, notées par l'un ou l'une des membres du Conseil et relues à la fin de la réunion pour approbation. Ce compte rendu sera par la suite consigné dans un registre consacré à cet effet et signé par tous les membres présents à la réunion en question.

Article 73.- L'ordre du jour des réunions ordinaires comporte nécessairement la lecture et la signature du compte rendu des réunions précédentes qui n'ont pas encore été formellement approuvés. Sitôt adoptés, les comptes rendus deviennent automatiquement les procès-verbaux officiels des réunions du Conseil municipal.

Article 74.- Les décisions au sein du Conseil municipal se prennent à la majorité des membres présents et en cas d'égalité de voix, celle du maire ou de la mairesse prédomine. Toute décision prise de manière unilatérale par un des membres du Conseil municipal, y compris le maire ou la mairesse titulaire, sera déclarée nulle et de nul effet par le Bureau départemental de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) régulièrement saisi par un des autres membres.

Au cas où le début d'exécution de cette décision unilatérale aurait impliqué des dépenses pour la Commune, le membre fautif devra intégralement les rembourser.

Article 75.- À moins de l'existence d'un problème légal ou d'éthique professionnelle, chacun et chacune des membres du Conseil doit signer le compte rendu faisant état de la décision majoritaire. Il ou elle peut cependant faire formellement noter toutes réserves qu'il ou qu'elle jugera nécessaire d'être consignées dans le procès-verbal.

Article 76.- Le Conseil reçoit une indemnité mensuelle prélevée du budget de la Commune. Les montants des indemnités sont calculés en fonction d'une échelle tenant compte du niveau et de la classe des Communes ainsi que d'un montant de base, définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central.

Section 5.- Du règlement des conflits au sein d'un organe

Article 77.- Les divergences de vues ou d'opinions ne peuvent en aucun cas constituer des obstacles pour la bonne marche des activités de la Commune. Les réunions du Conseil municipal ou de l'Assemblée municipale sont l'occasion pour discuter des différents points de vue, trouver un consensus ou dégager une position majoritaire.

Article 77-1.- Cependant, au cas, où l'on ne parvient pas à trouver un consensus amiable sur un différend, les membres du Conseil municipal ou de l'Assemblée municipale qui se sentent lésés doivent immédiatement se référer à la médiation et à l'arbitrage de la Délégation, par l'entremise du vice-délégué ou de la vice-déléguée. Le vice-délégué est tenu de convoquer une rencontre entre les parties en conflit, au plus tard une semaine après avoir été saisi de l'affaire. Il sera assisté de deux autres membres de son bureau.

Article 77-2.- Au cas où l'une des parties serait insatisfaite de la décision prise par l'instance de médiation et d'arbitrage, l'affaire sera portée par-devant la représentation départementale de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA).
Les décisions de la CSCCA peuvent toujours faire l'objet de recours en appel ou en cassation.

CHAPITRE III ÉLIGIBILITÉ DES MEMBRES DES ORGANES

Section 1.- Conditions d'éligibilité

Article 78.- Pour être élu membre de l'Assemblée municipale, il faut :

1. Être haïtien et âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
2. Jouir de ses droits civils et politiques ;
3. N'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante ;
4. Être de bonne vie et mœurs ;
5. Avoir résidé au moins trois (3) ans dans la Commune et s'engager à y résider pendant la durée de son mandat ;
6. Avoir fait acte de candidature et avoir été agréé comme candidat ;
7. Remplir toutes les conditions prévues par la Constitution et la loi électorale.

Article 79.- Pour être élu membre du Conseil municipal il faut :

- 1) Être haïtien et âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
- 2) Jouir de ses droits civils et politiques ;
- 3) Avoir exercé un emploi ou avoir dirigé ou géré une entreprise quelconque dans la commune ;
- 4) N'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante ;
- 5) Être de bonne vie et mœurs ;
- 6) Avoir résidé au moins trois (3) ans dans la commune et s'engager à y résider pendant la durée de son mandat ;
- 7) Avoir fait acte de candidature et avoir été agréé comme candidat ;
- 8) Remplir toutes les conditions prévues par la Constitution et la loi électorale.

Article 80.- Les déclarations de candidature aux fonctions municipales sont formulées et reçues dans les conditions prévues par la loi électorale.

Article 81.- 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.

Article 82.- Les membres élus du Conseil municipal et de l'Assemblée municipale, avant d'entrer en fonction, prêtent, devant le tribunal de Paix de la juridiction, le serment qui suit :
« Je jure de respecter les droits du peuple, de travailler au progrès de ma commune, d'être fidèle à la Constitution et aux lois, de me conduire en tout comme un digne et honnête citoyen. »

CHAPITRE IV

RÉSOLUTION DES LITIGES ENTRE LES ORGANES

Article 83.- Si le litige oppose l'Assemblée et le Conseil municipal, la Commission de conciliation et d'arbitrage se compose comme suit :

- a. du vice-délégué ou de la vice-déléguée ;
- b. d'un membre du Conseil départemental ou une personne déléguée par ce conseil ;
- c. d'un membre de l'Assemblée départementale autre que le représentant de la commune concernée ;
- d. du juge de Paix de la commune ou d'un suppléant délégué par lui ;
- e. d'un notable de la commune choisi par consensus entre les deux parties.

Article 84.- Cette Commission est présidée par le vice-délégué ou la vice-déléguée et se réunit au siège de la vice-délégation.

Article 85.- Si le litige oppose l'Assemblée ou le Conseil municipal au Conseil ou à l'Assemblée départementale, la commission se compose comme suit :

- 1) du délégué ;
- 2) du juge de Paix de la commune concernée ou d'un suppléant choisi par lui ;
- 3) du doyen du Tribunal civil du siège du Conseil départemental, ou d'un juge de cette instance choisie par lui ;
- 4) d'un notable du département choisi par les deux parties par consensus ;
- 5) D'un membre du Conseil interdépartemental ou de tout représentant délégué par ledit conseil.

Article 86.- Cette commission est présidée par le délégué et se réunit au siège de la délégation.

Article 87.- La commission de conciliation et d'arbitrage notifie par écrit son avis motivé aux parties concernées et aux instances qui les ont délégués un mois, tout au plus, après sa saisine toutes les fois que les dossiers relatifs au litige lui sont communiqués. Les décisions sont prises à la majorité absolue. En cas d'égalité des voix, celle du président de la commission compte pour deux.

Article 87-1.- 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.

CHAPITRE V

MÉCANISMES DE PARTICIPATION AU DEVELOPPEMENT

Article 88.- Dans le but de favoriser la participation et le développement local, il est créé, sous le leadership du maire ou de la mairesse, une instance dénommée Conseil de développement de la Commune (CDC). Les frais de fonctionnement du CDC émargent au budget de la Commune et sont alimentés par Fonds d'appui à la gouvernance locale.

Section 1.- Composition

Article 89.- Le Conseil de développement de la Commune (CDC) est formé :

- du maire ou de la mairesse titulaire ou de l'un(e) de ses assesseurs ;
- du secrétaire général de la mairie ;
- d'un membre d'Asec par section communale ;
- d'un coordonnateur ou d'une coordonnatrice de Casec par section communale ;
- des représentants et des représentantes de tous les secteurs organisés d'envergure communale à raison d'un (1) délégué par secteur. S'il y a plusieurs organisations ou groupements dans un même secteur, ils s'entendront sur un système de roulement permettant à chacun

d'exercer le droit de représentation pendant une fraction de la durée du mandat ;

- des représentants et des représentantes de toutes les instances déconcentrées de l'État intervenant dans la Commune, à raison d'un (1) délégué par instance ;
- des représentants et des représentantes de tous les organismes de coopération décentralisée et toutes les ONG intervenant dans la Commune, à raison d'un (1) délégué par institution ;
- de trois (3) notables connus pour leur autorité morale et leur attachement à la communauté. Ils seront choisis par le reste des membres.

Section 2.- Statut des membres du CDC

Article 90.- Tous les membres du Conseil de Développement de la Commune n'ont pas le même statut. Sont membres actifs, les élus locaux, les représentants de la société civile locale, les représentants des ONG basées dans la Commune et les trois notables.

Article 90-1.- Sont membres de support les représentants des instances déconcentrées de l'État, les représentants des organismes de la coopération internationale décentralisée intervenant dans la zone, les représentants des ONG nationales intervenant dans la zone.

Article 90-2.- En plus des membres actifs et des membres de support nommément désignés comme étant les titulaires officiels de leurs organismes, il existe également des membres suppléants qui remplacent les titulaires en cas d'indisponibilité. Il est recommandé que les membres titulaires et les membres suppléants soient de sexe opposé. Ils ont les mêmes droits que les premiers.

Article 90-3.- Membres titulaires et membres suppléants peuvent se faire accompagner, en suivant les procédures appropriées, par des personnes ressources possédant une compétence technique dans un domaine d'intérêt du CDC. Ces personnes ressources auront le statut d'observateur.

Article 91.- À part les maires qui sont des membres de plein droit, les membres du CDC sont désignés pour une période donnée par l'instance dirigeante de leur organisme d'origine, sur un formulaire prévu à cet effet. Afin d'assurer le contrôle constant des organismes d'origine sur leur délégué, le mandat qui est octroyé à ces derniers peut être suspendu ou enlevé avant échéance, dans les formes prévues et suivant une procédure établie.

Section 3.- Des instances du CDC

Article 92.- Le CDC comprend des instances statutaires et des instances techniques. Parmi les premières, on peut citer le Comité exécutif, le Comité de suivi et d'évaluation.

Parmi les commissions techniques, on peut citer de manière non exhaustive la commission Agriculture, la commission de Promotion des PME et des PMI, la commission des Infrastructures, la commission Éducation et Formation professionnelle et la commission Santé.

Article 93.- Le Comité exécutif est formé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire, d'un secrétaire adjoint, d'un trésorier, d'un trésorier adjoint, du dernier président le plus récent du CDC et d'un conseiller.

Le maire ou la mairesse titulaire ou l'assesseur(e) qu'il/elle désigne est d'office le président ou la présidente du CDC. À défaut, le CDC en élit un parmi les autres élus. Le secrétaire et le secrétaire adjoint sont élus parmi des candidats issus des organisations de la société civile et qui sont membres titulaires. La trésorière et la trésorière adjointe sont élues parmi les femmes faisant partie du CDC. Les conseillers et conseillères sont élus parmi les notables de la commune faisant partie du CDC. Il doit y avoir au moins une femme parmi ces conseillers.

Article 94.- Les commissions techniques sont formées en tenant compte des qualifications, des expériences et des champs d'activités des personnes qui les constituent.

Section 4.- Mandat du Conseil de Développement de la Commune

Article 95.- Le Conseil de développement de la Commune, réuni à l'ordinaire, possède les mandats suivants :

- Il planifie le processus d'élaboration du plan de développement communal ;
- Il élit son Comité exécutif, à l'exception de son président et de son vice-président à moins que ceux-ci désistent ;
- Il forme le Comité de suivi et d'évaluation ;
- Il forme les commissions techniques ;
- Il ratifie la nomination des agents de suivi ;
- Il reçoit les rapports des différents comités, des commissions techniques et des agents de suivi, les sanctionne et fait les recommandations nécessaires ;
- Il se donne un plan d'actions annuel et désigne les instances responsables de l'exécution de ces différentes composantes ;
- Réuni à l'extraordinaire, il traite des dossiers pour lesquels la convocation est faite.

Section 5.- Mandat des membres du Comité Exécutif

Article 96.- Le président ou la présidente du Comité exécutif est à la fois président ou présidente du Conseil de développement de la Commune. À ce titre, il préside les assemblées délibérantes, veille à l'exécution du plan annuel d'activités adopté par le Conseil de développement de la Commune, s'assure du bon fonctionnement des commissions techniques et de la coordination générale des activités. Il ne remplit

aucune fonction de représentation officielle ni de prise de parole au nom du CDC, car son poste est purement de supervision et d'animation. Il ne prend aucune décision en dehors de celles adoptées par le Conseil de développement de la Commune.

Article 97.- Le vice-président ou la vice-présidente du Comité Exécutif est à la fois vice-président ou vice-présidente du CDC. Il assiste le président ou la présidente dans ses tâches et le remplace en cas d'empêchement. Le CDC peut lui confier d'autres tâches spécifiques.

Article 98.- Le ou la secrétaire du Comité Exécutif est à la fois secrétaire du CDC. Il / elle est chargé(e) du traitement de la correspondance adressée au Comité exécutif et au Conseil de Développement de la Commune, de la tenue des archives, des convocations aux réunions du Comité Exécutif et du CDC. Il / elle s'assure de la rédaction des procès-verbaux desdites réunions, de leur présentation et approbation par les instances concernées, de la tenue de tout registre réclamé par la loi.

Article 99.- Le ou la secrétaire adjoint (e) du Comité exécutif assiste le ou la secrétaire du CDC dans toutes les tâches précédemment définies et le/la remplace en cas d'empêchement.

Article 100.- La trésorière du Comité Exécutif est chargée de la gestion financière. Elle reçoit les fonds alloués au fonctionnement des instances ou à l'exécution de projets à charge du CDC, en donne décharge et les dépose dans une banque ou une coopérative reconnue de la zone ; elle autorise tous paiements, contresigne tous les chèques ou les fiches de retrait d'épargne. Elle veille à la tenue d'une comptabilité régulière des opérations effectuées et rend compte de sa gestion au Comité exécutif et au CDC.

Article 101.- La trésorière adjointe du Comité Exécutif assiste la trésorière dans ses tâches et la remplace en cas d'empêchement. Le CDC peut lui confier d'autres tâches spécifiques.

Article 102.- Les conseillers et les conseillères du Comité exécutif assurent la médiation en cas de conflit entre des membres ou entre les instances du CDC. Ils peuvent à cet effet convoquer des réunions spéciales avec les personnes concernées et tous autres membres dont la présence est jugée utile.

Article 103.- L'agent exécutif ou l'Agente exécutive est un employé ou une employée du Comité exécutif. Il ou elle est choisi (e) parmi les trois meilleurs candidats, du point de vue de la qualification, ayant répondu à une offre d'emploi publique. La sélection finale a lieu après des entrevues réalisées par au moins trois membres du Comité exécutif assistés d'autres personnes ressources de l'administration déconcentrée. La personne nommée à ce poste est chargée de l'administration quotidienne du Comité exécutif. Elle assure la planification et le suivi des actions décidées par le CDC et précisées par le Comité exécutif. Elle est sous la

supervision directe du secrétaire du Comité exécutif, mais collabore avec chacun des membres du Comité exécutif dans le domaine qui le concerne. De manière spécifique mais non exhaustive, l'agent exécutif ou l'agente exécutive effectue les tâches suivantes :

- Superviser le personnel du bureau du Comité exécutif ;
- Assister aux réunions et préparer les comptes rendus ;
- Tenir les livres comptables ;
- Préparer les autorisations de dépenses à être approuvées par la trésorière ;
- Préparer les chèques ou les fiches de retrait à être co-signés par le président et la trésorière ;
- Tenir la petite caisse ;
- Préparer le brouillon des rapports financiers et des rapports d'activités ;
- Faire un premier traitement de toutes les correspondances adressées au Comité exécutif ou au CDC, en rend compte au secrétaire ou aux autres membres éventuellement concernés et les archives.

Article 104.- Les décisions du Comité exécutif se prennent en application des directives clairement émises par le CDC. Elles ne peuvent porter sur aucune autre question. Toutes ces décisions exécutoires se prennent en réunion et doivent être consignées dans un procès-verbal. Aucun membre ou groupe de membres du Comité exécutif n'a le pouvoir d'entreprendre au nom de cette instance une action qui ne soit préalablement approuvée par ses pairs.

Article 105.- Les procès-verbaux des séances sont approuvés par le secrétariat à sa prochaine session et sont ensuite signés par le secrétaire.

Article 106.- Les décisions du Comité exécutif se prennent par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des membres de l'instance. Les décisions du Conseil de développement de la Commune se prennent à la majorité des deux tiers des membres actifs présents.

Section 6.- Droits et devoirs des membres du CDC

Article 107.- Tous les membres actifs ont le droit de participer à toutes ses activités du CDC, de s'exprimer dans les conditions convenues, de faire des propositions, de demander des explications et de contester toute proposition.

Les membres de support ont le droit d'assister à toutes les activités. Ils adresseront leurs questions ou leur demande d'intervention par écrit directement au président du CDC. Ils prendront la parole au moment prévu à cet effet dans l'ordre du jour ou à tout autre moment moyennant l'autorisation du président.

Article 108.- Le maire ou la mairesse, qu'il soit président ou non du CDC, est légalement tenu de présenter au CDC toutes les informations concernant le budget de la Commune, les transferts garantis du pouvoir central ainsi que les projets

communaux en exécution ou futurs. Il n'est cependant pas obligé de suivre les recommandations du CDC pour ce qui concerne les prérogatives légales du Conseil.

Article 109.- Les organismes de développement sont tenus de fournir au CDC toutes les informations concernant leurs contributions présentes et futures à la réalisation du Plan de développement de la Commune.

Article 110.- Les responsables de l'administration déconcentrée doivent fournir au CDC toutes les informations concernant les investissements sectoriels ainsi que les transferts effectués ou à effectuer au bénéfice des collectivités territoriales. Ils doivent aussi informer le CDC de toutes les dispositions normatives en vigueur par rapport aux dossiers en discussion. C'est la raison pour laquelle leur présence est obligatoire dans les moments où sont traités les points qui concernent leurs champs d'intervention. En cas d'empêchement ils devraient se faire remplacer par l'administration centrale.

Article 111.- Les entrepreneurs ou les associations d'entrepreneurs qui veulent bénéficier des conditions incitatives envisagées par le Conseil communal ou par tout organisme de développement pour favoriser les investissements privés dans un domaine donné, doivent présenter leur projet au CDC et le soumettre à son approbation. Cette disposition ne concerne cependant pas les crédits commerciaux offerts par les organismes spécialisés.

Article 112.- Les membres du CDC ne reçoivent pas de salaires mais seulement des jetons de participation aux réunions et aux activités des comités et des commissions techniques. Ces défraiements émanent du budget de la Commune et sont alimentés par des transferts provenant du Fonds d'appui à la gouvernance locale conformément aux dispositions de la législation définissant le cadre de la décentralisation.

TITRE III

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LA GESTION MUNICIPALE

Article 113.- Les décisions prises par le Conseil municipal sont rendues publiques selon leur importance sous forme d'arrêté, de communiqué, de circulaire ou d'avis.

Article 114.- Le Conseil municipal peut requérir les agents de la force publique qui devront lui prêter aide, protection et assistance toutes les fois que l'intérêt de la Commune l'exige.

Article 115.- Cette demande se fait par une note adressée au commissariat de police de la Commune avec mention de l'objet de la requête et le mode d'assistance désirée.

Article 116.- Pour coordonner les actions du Conseil municipal, de la police et de la justice dans la commune, il est formé, sous la présidence du maire ou de la mairesse : le Conseil de sécurité municipale. Ce conseil est formé :

- 1- du maire ou de la mairesse, en son absence de l'un des maires adjoints ;
- 2- du juge de Paix ou, en son absence, de l'un des suppléants ;
- 3- du vice-délégué ;
- 4- du commissaire de police de la Commune ;
- 5- du président de l'Assemblée municipale ;
- 6- du commissaire du gouvernement s'il y en a un dans la Commune en question.

Article 116-1.- Le Conseil de sécurité municipale se réunit à la mairie de la commune sur convocation du maire ou de la mairesse. Peuvent être invités à y prendre part selon les circonstances du moment :

- des organisations de la société civile ;
- la Croix-Rouge ;
- les agents de la santé publique du ministère de la Santé ;
- l'organisme prédésastre et de secours.

Article 117.- La Commune est responsable des dommages résultant des accidents subis par le maire ou la mairesse et les maires adjoints dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 117-1.- S'il s'agit d'un accident provoquant une invalidité, le maire ou la mairesse bénéficie d'une pension viagère qui équivaut aux trois quarts de son salaire.

Article 117-2.- S'il s'agit d'un accident provoquant sa mort, ses enfants mineurs bénéficient d'une pension équivalant aux trois quarts du salaire jusqu'à leur majorité.

Article 117-3.- La responsabilité de la Commune est également engagée à l'occasion des préjudices causés à toute personne physique ou morale par les agents de la Commune dans l'exercice de leurs fonctions ou de tout autre dommage subi par la négligence de l'Administration municipale.

Article 117-4.- Les demandes en dommages-intérêts contre la mairie pour préjudice causé, sont portées par-devant le Tribunal de première instance de la juridiction de la commune.

Article 118.- Le président et les deux (2) autres membres du Conseil municipal sont responsables de l'administration quotidienne de la Commune conformément à l'horaire fixé par le Conseil communal. Le temps de travail normal des employés ne peut dépasser huit (8) heures par jour.

Article 119.- Les membres du Conseil municipal émargent au budget de la Commune et reçoivent un salaire équitable. Les montants des salaires sont calculés en fonction d'une échelle tenant compte du de la classe de la Commune ainsi que d'un montant de base, définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central.

Article 120.- Le Conseil municipal est le gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune. Ils ne peuvent être l'objet d'aucune transaction sans l'avis préalable de l'Assemblée municipale.

Article 120-1.- Le Conseil municipal administre ses ressources au profit exclusif de Commune et rend compte à l'Assemblée municipale qui, elle-même, en fait rapport au Conseil départemental.

Article 120-2.- L'Assemblée municipale envoie au Conseil départemental, après chaque contrôle un rapport détaillé, sur la gestion du Conseil municipal.

Article 121.- Chaque Conseil municipal est assisté, sur sa demande, d'un conseil technique fourni par le pouvoir central. Les membres de ce conseil technique travaillent sous la supervision du Conseil et restent attachés, en tant que fonctionnaires, aux secteurs qui les ont mis en déplacement au service de la Commune.

Article 122.- Le maire ou la mairesse et les maires adjoints ont droit à des frais de représentation, au remboursement après justification, de leurs frais de missions justifiées.

Article 123.- La fonction de membre de l'Assemblée municipale ne donne droit qu'à des frais de représentation spéciale. Ces frais émargent au budget de la Commune.

CHAPITRE II DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Article 124.- 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. Ces décisions sont lues et affichées dans les lieux de grand rassemblement. Elles doivent être obligatoirement affichées aux portes de la mairie et des Casecs. Elles sont publiées dans le journal officiel de la Commune et dans la presse locale.

Article 125.- Tout acte administratif du Conseil pour être authentique doit nécessairement porter la signature d'au moins deux membres du Conseil et du sceau de la Commune. Copie est envoyée au président de l'Assemblée municipale, au Conseil départemental, à la Délégation et aux archives.

Article 126.- Tout acte administratif du Conseil doit porter nécessairement la date de son entrée en vigueur, la date de publication et s'il le faut la durée de validité, sauf les cas autrement prévus par la loi.

Article 127.- Les actes administratifs sont exécutoires et restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient remplacés, abrogés ou cassés par une autorité compétente, ou jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle ils ont été adoptés.

Article 128.- L'abrogation d'un acte administratif ou para légal ne peut se faire que par le tribunal compétent ou par un autre acte de même nature provenant de la même autorité.

Article 129.- La modification d'un acte administratif ne peut se faire que par l'autorité de publication.

Article 130.- Sauf dans les cas où la peine applicable est prévue dans une loi, Le Conseil municipal peut, dans un arrêté, prendre les dispositions suivantes :

- 1- Prévoir que la violation à une disposition réglementaire de sa compétence est sanctionnée par une peine d'amende ;
- 2- Prescrire le montant de l'amende et prévoir des intérêts à terme pour non-paiement ;
- 3- Prévoir qu'il peut demander la contrainte par corps pour violation des décisions administratives, détournement fiscal, fausse déclaration fiscale ou pour non-paiement des redevances municipales ou des amendes ;
- 4- Prévoir un temps d'emprisonnement pour l'infraction et ou pour non-paiement de l'amende. Cette période d'emprisonnement ne peut dépasser trente jours.

Article 131.- Toute entité territoriale ou gouvernementale, toute association ou organisation, tout citoyen lésé qui a des objections à l'application d'un décret ou de tout autre règlement du conseil, peut exercer recours par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Article 131-1.- Le recours n'est pas suspensif. Cependant, s'il y a urgence prouvée, la Cour peut prononcer une suspension de l'application avant de se prononcer sur le fond.

Article 131-2.- Les parties en cause ont droit à un recours en cassation.

Article 131-3.- Les décisions prononcées contre la municipalité, ayant autorité de chose souverainement jugée ne peuvent être exécutées que sur les biens du domaine public de la commune.

Article 132.- Les condamnations aux dépens ou à dommages-intérêts prononcés contre la Commune ne peuvent amener aucune responsabilité personnelle sur les membres du Conseil municipal et sur les biens.

Article 132-1.- Les membres du Conseil municipal jouissent de l'immunité politique jusqu'à la prononciation de leur destitution par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, sauf dans les cas de flagrant délit de violation de la loi pénale pouvant amener à une condamnation à des peines afflictives et/ou infamantes. Leur domicile ne peut être perquisitionné que par le juge d'Instruction ou le juge de Paix sous commission rogatoire de ce dernier.

TITRE IV DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET DU PERSONNEL COMMUNAL

CHAPITRE I DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Article 133.- La Commune remplit ses missions et exerce ses attributions au moyen d'un ensemble de services animés par un personnel technique et administratif. Le Conseil communal dispose de trois types de services :

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

Article 133-1.- Les Services de la Commune sont établis sur la base de la vocation et des compétences qui lui ont été fixées dans le cadre de la Constitution en vigueur et de la législation définissant le cadre général de la décentralisation.

Article 134.- Les ressources de la Commune se répartissent en divers services animés par un personnel technique et administratif tels que :

- 1) Le Bureau du Conseil municipal ;
- 2) Le Bureau de l'Assemblée municipale ;
- 3) La Direction générale ;
- 4) La Direction des Affaires administratives et financières regroupant les services des Ressources humaines, des Ressources financières et du Budget, des Ressources matérielles et des Ressources fiscales ;
- 5) La Direction de la Gestion Développement et du Territoire regroupant les services : Génie municipal, Urbanisme et Architecture, Planification et Promotion du développement ;
- 6) La Direction des Affaires sociales regroupe les services : Loisirs, Formation, Services sociaux et Santé, État civil ;
- 7) La Direction de la Protection civile regroupe les services : Urgences, Incendies, Police administrative
- 8) Tout autre service jugé utile créé par le Conseil municipal et approuvé par l'Assemblée municipale.

Article 135.- Le Conseil municipal peut regrouper différents services au sein d'un même bureau. Il peut également, en accord avec l'Assemblée, fermer des services, faire le transfert de personnel et ouvrir d'autres services

Article 136.- L'organisation et le fonctionnement des Services communaux sont réglés par arrêté du Conseil municipal.

CHAPITRE II DU PERSONNEL COMMUNAL

Article 137.- Le personnel Communal est soumis aux dispositions de la législation sur la fonction publique territoriale portant sur les fonctionnaires des collectivités territoriales ainsi qu'aux règlements internes pris par le Conseil municipal.

Article 138.- Les membres du personnel sont nommés et révoqués par le Conseil municipal conformément à la législation portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Article 139.- Chaque Commune nomme un directeur général qui coordonne et supervise l'ensemble des activités de la mairie. Il lui est rattaché deux unités : Services juridiques et contentieux ; Relations publiques et Communications. Il participe aux réunions du Conseil à titre consultatif sur l'invitation du maire ou de la mairesse.

Article 140.- Le Conseil nomme par consensus le directeur général ou la directrice générale et fixe son traitement. Il est un fonctionnaire particulier et non assujetti à la législation sur la fonction publique territoriale. Le Conseil peut mettre fin à ses services à tout moment, après évaluation de sa gestion par rapport au mandat fixé préalablement.

Article 140-1.- Les autres employés sont nommés sur concours conformément à la législation sur la fonction publique territoriale.

Article 141.- Le directeur des Affaires administratives et financières de la mairie est responsable de la gestion du personnel, des ressources matérielles et financières de la Commune. Il planifie, organise, dirige et contrôle les activités. Il a, entre autres, comme fonction, sous la supervision du directeur général ou de la directrice générale :

1. de préparer le projet de budget de la Commune ;
2. de recevoir et examiner les plaintes et réclamations portées contre la mairie ou toutes autres réclamations et demandes des citoyens et de la société civile.

- Article 142.-** Le caissier payeur est un agent délégué de l'administration centrale. Il est le chef du Service des Ressources fiscales et a les charges suivantes :
- 1) Encaisser le montant des douzièmes et des crédits extraordinaires ;
 - 2) Participer à la préparation des projets du budget et les comptes administratifs ;
 - 3) Participer à la préparation des rapports de gestion ;
 - 4) Endosser et assumer toutes les responsabilités et les obligations qui incombent aux comptables des derniers publics ;
 - 5) Contrôler l'acquittement des recettes communales, émettre les bordereaux et acquitter les dépenses et obligations jusqu'à concurrence de crédits régulièrement accordés ou prévus dans le budget ;
 - 6) Assurer la tenue des livres comptable ;
 - 7) Exécuter toute décision prise par le Conseil communal, compatible à ses attributions ;
 - 8) Émettre ses réserves, s'il juge toute transaction financière non conforme à la loi. Cette réserve n'est pas un droit de veto et le Conseil peut passer outre, à ses propres risques.
- Article 143.-** Sous réserves de toutes autres dispositions légales, le caissier payeur doit déposer, dans une banque, sur le compte de la mairie, les deniers provenant des taxes ou redevances municipales, les dons, legs et subventions ou tous autres deniers appartenant à la Commune. Il ne peut garder chez lui aucune de ses redevances, ni en faire usage personnel pour quelque raison que ce soit.
- Article 144.-** Il laisse à la disposition du directeur général ou de la directrice générale et du maire ou de la mairesse titulaire, pour vérification, avant de les déposer aux archives, toutes pièces justificatives de ses transactions.
- Article 145.-** Le caissier payeur doit tenir des comptes journaliers dans lesquels, il inscrit par ordre de date les recettes, les dépenses, en faisant mention des personnes qui ont versé les deniers entre ses mains ou à qui il a fait paiement.
- Article 145-1.-** Il doit tenir et conserver les pièces justificatives de tout paiement, les autorisations de dépense, les fiches de rentrée et de toutes autres pièces justifiant une transaction, les soumettre au contrôle du directeur général ou de la directrice générale et du maire ou de la mairesse et les déposer aux archives de la commune.
- Article 146.-** Aucune dépense ne peut-être faite sans une réquisition et sans l'autorisation signée du maire ou de la mairesse
- Article 147.-** Le caissier payeur remet au maire tous les trimestres, quinze (15) jours avant la date fixée pour l'Assemblée municipale, un état des recettes et dépenses de la Commune à date.

Article 148.- Il peut être adjoint au caissier payeur, pour la tenue des livres de l'administration Communale, d'autres employés affectés au Service de la Comptabilité communale et du Budget.

Article 149.- Les comptes de gestion sont apurés et arrêtés à la fin de chaque mois par le maire ou la mairesse et à chaque session trimestrielle par le Conseil municipal et l'Assemblée municipale.

Article 150.- L'hypothèque légale affecte les biens des membres du Conseil municipal, du directeur général ou de la directrice générale et du caissier payeur

Article 150-1.- À cette fin, les membres du Conseil et les fonctionnaires communaux sont tenus de déclarer l'état de leur patrimoine au greffe du tribunal de Paix dans les soixante (30) jours qui suivent leur entrée en fonction, et trente (30) jours après leur désaffectation.

Article 151.- En cas de décès, d'incapacité d'un membre du Conseil ou d'un employé, ses héritiers ont l'obligation de livrer à la mairie dans les quinze (15) jours maximum, les deniers, clefs, livres, sceaux, papiers, objets, matériels, documents, ou toutes autres choses appartenant au Conseil ou à la Commune, dont le maire ou la mairesse ou le fonctionnaire avait la garde ou l'usage dans l'exercice de ses fonctions.

Article 152.- S'il s'agit d'un cas de révocation ou de destitution, le maire ou la mairesse ou l'employé qui avait les choses ou les biens de la mairie en sa possession, doit les remettre au Conseil, dans les huit (8) jours maximum dans l'application de la décision.

Article 153.- Si dans les délais fixés par les articles précédents et après réquisition du Conseil communal, lesdits biens et choses n'ont pas été remis, la personne concernée ou ses héritiers peuvent être l'objet de poursuites devant les tribunaux ordinaires sans préjudices des dommages-intérêts et des dépens.

Article 154.- Le Conseil communal peut exercer toute poursuite judiciaire contre tout individu détenant les biens et choses de la Commune sans autorisation préalable.

Article 154-1.- Le Conseil communal peut poursuivre aussi tout employé, tout individu accusé ou reconnu avoir détruit, détourné, endommagé par sa faute les biens et choses de la mairie.

Article 155.- Les personnes suivantes sont inhabiles à occuper des fonctions dans l'administration municipale :

- 1- Les individus occupant un poste dans la fonction publique nationale ou dans toute autre collectivité territoriale ;
- 2- Les personnes préalablement condamnées à des peines afflictives et/ou infamantes ;

- 3- Quiconque est révoqué dans une administration publique ou privée pour fraude, mauvaise gestion ;
- 4- Quiconque est contractant de la municipalité, d'une Collectivité territoriale ou de l'État ;
- 5- Quiconque n'a pas payé ses redevances fiscales à la Commune et ne justifie pas le paiement de l'impôt sur le revenu ;
- 6- Tout individu gracié par décret présidentiel, pour une peine afflictive et/ou infamante.

Article 156.- La fonction publique municipale est une carrière. Aucun employé ne peut être révoqué qu'en fonction de la loi. Il a droit à la retraite et aux avantages prévus par la loi sur la fonction publique territoriale et la loi sur la pension de retraite.

TITRE V DES FINANCES COMMUNALES

CHAPITRE I DES VOIES ET MOYENS

- Article 157.-** Les ressources municipales sont constituées des voies et moyens généralement quelconques à partir desquels sont assurés :
- Les traitements et salaires des élus, fonctionnaires et employés municipaux ;
 - Les frais de fonctionnement des services administratifs municipaux ;
 - Les investissements municipaux ;
 - Le fonctionnement des services publics ;
 - L'entretien des domaines publics et privés de la commune ;
 - Les allocations au fonds de pension et de retraite ;
 - Les paiements en dommages-intérêts ;
 - Toutes autres obligations prévues dans le budget.

Section 1.- Des recettes communales

Article 158.- Des recettes communales sont ordinaires et extraordinaires.
Les recettes ordinaires sont :

- 1) Des transferts de fonds prévisibles de l'Exécutif
- 2) Les revenus des biens communaux ;
- 3) Le produit des droits d'abattage des animaux ;
- 4) Le taxe d'assainissement finançant notamment le curage des égouts, le ramassage des ordures, l'aspersion des mares, selon le tarif établi par arrêté communal ;
- 5) La redevance pour le ramassage et le traitement des déchets ;
- 6) Les taxes spéciales contre la pollution ;

- 7) Le produit des droits de places perçus dans les échoppes, marchés divers, parcs communaux ;
- 8) Le produit des concessions de terrains dans les cimetières collectifs des quartiers ;
- 9) Le produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels et de simple police, à l'occasion de la violation des textes de lois et des arrêtés communaux ;
- 10) Le produit de l'expédition des actes administratifs de la Commune conformément au tarif adopté par arrêté communal ;
- 11) Le produit des droits de patente et d'impôts fonciers ;
- 12) Le produit des droits d'alignement ;
- 13) Le produit des amendes sur les matériaux et denrées sur la voie publique ;
- 14) Le produit de la taxe sur les jeux autorisés ;
- 15) Le produit des centimes additionnels pour compte de la Commune suivant le tarif établi par arrêté de l'autorité compétente ;
- 16) Le pourcentage des profits sur les contrats d'exploitation concédés par la Commune à des sociétés ou compagnies ;
- 17) Les bénéfices provenant des entreprises exploitées directement par la Commune ;
- 18) Le produit des droits sur le permis de construire ;
- 19) Les droits recouverts auprès du pouvoir Central ou des concessionnaires, à l'occasion de l'exploitation des gisements, carrière et autres ressources situées le territoire de la Commune ;
- 20) Le produit du paiement des contraventions de véhicule ;
- 21) Le produit des parkings publics payants ;
- 22) 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 ;
- 23) Toute autre recette n'ayant pas été citée mais que la législation sur le cadre général de la décentralisation permet d'établir.

Article 159.- Le Conseil municipal peut proposer à l'Assemblée municipale, l'établissement de certaines redevances et les tarifs d'impôts strictement locaux.

Article 160.- Les recettes extraordinaires proviennent :

- 1) Des dons et legs en nature ou en espèces ;
- 2) De l'encaissement des créances exigibles et non recouvrées au cours des exercices précédents ;
- 3) Du produit des emprunts communaux dûment autorisés ;
- 4) Des subventions ;
- 5) De toutes autres recettes imprévues.

Section 2.- Des dépenses communales

Article 161.- Les dépenses communales sont rangées en deux catégories :

- 1) Les dépenses obligatoires découlant de la ratification du budget par l'Assemblée municipale ;
- 2) Les dépenses exceptionnelles induites par des circonstances exceptionnelles.

Article 162.- Les dépenses obligatoires peuvent prendre ces formes :

- 1) Les indemnités pour le maire ou la mairesse, les maires adjoints et les appointements du personnel ;
- 2) Les frais de fonctionnement des services communaux ;
- 3) La location et l'entretien de l'hôtel communal, du mobilier et du matériel ;
- 4) Les dépenses relatives aux transferts conditionnels du pouvoir central ;
- 5) Les dépenses relatives aux dons conditionnels dûment approuvés par l'Assemblée municipale ;
- 6) Les dépenses relatives à la création et à l'entretien des écoles et institutions scolaires, professionnelles publiques ;
- 7) L'acquittement des dettes et des emprunts exigibles ;
- 8) Les dépenses relatives aux frais de contrôle, d'inspection, de police et de sécurité dans les limites de la Commune ;
- 9) Les fonds de création ou d'aménagement, d'ouverture de construction, de protection, d'entretien des places, monuments publics, terrains de jeux, marchés, fontaines, réservoirs, vespasiennes, dispensaires, parcs communaux, parcs de véhicules, gares routières, lieux de promenade, forêts, stations balnéaires, établissements de pépinières, etc. ;
- 10) Les dépenses relatives aux établissements de protection civile et de bienfaisance orphelinat, asile, etc. Selon les disponibilités du budget ou d'autres établissement de ce genre fondés dans l'intérêt général ;
- 11) La cantine populaire et le paiement des frais funéraires au profit des indigents décédés ;
- 12) Les frais de session et de représentation de l'Assemblée municipale ;
- 13) La construction et l'entretien des routes vicinales, l'entretien de la voirie communale ;
- 14) Les frais de réception et de représentation.

Section 3.- Du budget et de la comptabilité publique

A- DU BUDGET COMMUNAL

Article 163.- Le budget communal est l'acte réglementaire par lequel l'Assemblée prévoit les voies et moyens ou recettes et les dépenses annuelles de l'Administration communale pour l'exercice budgétaire commençant chaque année le 1^{er} janvier et finissant le 31 décembre de l'année suivante.

Article 163-1.- Le budget général de la commune comprend trois rubriques :

- 1- Le budget de fonctionnement

- 2- Le budget d'investissement
- 3- Le service de la dette communale et les dommages-intérêts et dépens dus par la commune.

- Article 164.-** Le maire ou la mairesse soumet aux délibérations et au vote de l'Assemblée à la première semaine du mois de novembre, le projet de budget comportant en équilibre une première partie consacrée aux voies et moyens ou recettes ordinaires et extraordinaires et une deuxième partie consacrée aux dépenses du personnel et de fonctionnement d'une part, et d'autre part, la Section des dépenses d'investissements.
- Article 165.-** Le budget de la Commune est voté article par article en audience publique par l'Assemblée municipale en présence des membres du Conseil municipal.
- Article 166.-** Au cours de la session, le Conseil municipal présente et défend le projet de budget, négocie des amendements.
- Article 167.-** Le Conseil municipal soumet au Conseil départemental, à la Cour Supérieure des Comptes et à la Délégation, le 1^{er} décembre de chaque année le budget voté par l'Assemblée municipale et dûment signé par le maire ou la mairesse et les maires adjoints.
- Article 168.-** Si au cours de l'année budgétaire, les valeurs prévues au budget des Communes s'avèrent insuffisantes pour subvenir aux dépenses et qu'il soit urgent d'effectuer des dépenses non prévues, le maire ou la mairesse, après le vote d'une résolution de l'Assemblée, prendra des arrêtés de crédit dont le montant sera couvert soit par la balance disponible, soit par l'octroi de crédits spéciaux par le pouvoir central, soit par le Conseil départemental.
- Article 169.-** Dans le cas où les dépenses obligatoires prévues dans le budget de la Commune dépassent ses ressources, le Conseil municipal s'en référera au Conseil départemental en vue de prendre les mesures prévues par la loi dans le cas prévu des Communes en difficultés de gestion.
- Article 170.-** Tout emprunt à contracter par les Conseils municipaux, sera approuvé par l'Assemblée municipale et négocié avec l'Exécutif. Notification est faite à l'Assemblée départementale par le Conseil municipal.
- Article 171.-** Toutes recettes non prévues dans le budget communal figureront dans un compte dénommé : Recettes extraordinaires.
- Article 172.-** Une rubrique de « Dépenses imprévues » figurera également au budget communal et comportera le montant représenté par l'excédent des voies et moyens sur les dépenses prévues.

Article 172-1.- Ce montant ne pourra être ordonné en dépenses qu'en vertu d'un arrêté du maire ou de la mairesse.

Article 173.- Les recettes et les dépenses seront inscrites au budget communal par chapitre et selon les normes établies par la comptabilité nationale.

B- DES TAXES/DES POURSUITES POUR NON-PAIEMENT DES TAXES DU RECOUVREMENT DES TAXES

Article 174.- Tous droits, licences, amendes, revenus et taxes de quelque nature que ce soit, dus ou appartenant à la Commune, sont payés au service de perception de la Direction Générale des Impôts au guichet placé par la Commune à cet effet.

Article 175.- 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 dix pour cent pour couvrir les pertes, frais et mauvaises dettes.

Article 176.- Les taxes portent intérêt, à raison de 5 % par an, à dater de l'expiration du délai pendant lequel elles doivent être payées, sans qu'il soit nécessaire qu'une demande spéciale soit faite à cet effet.

Article 176-1.- Le Conseil peut décider, par résolution de l'Assemblée, accorder un escompte n'excédant pas 5 % à tout contribuable qui acquitte ses taxes avant échéance.

Article 177.- Le Conseil municipal peut décider d'imposer une surtaxation sur les propriétés suivantes :

- 1- Les terrains vagues à l'intérieur des villes ;
- 2- Les maisons ou bâtiments délabrés ;
- 3- Les maisons non habitées.

Article 178.- Ne sont assujettis à la surtaxe prévue :

- 1- Les exploitations agricoles reconnues comme telles ;
- 2- Les centres commerciaux et industriels en faillite ;
- 3- Les terrains privés utilisés par des jeunes pour le sport ou les loisirs ;
- 4- Les terrains utilisés pour les lignes électriques aériennes de transmission d'énergie électrique ;
- 5- Les terrains et les maisons sur lesquels pèse un interdit quelconque en vertu d'un règlement, d'un acte de justice ou d'une loi.

Article 179.- Une municipalité peut prendre une taxe spéciale et temporaire aux fins de payer :

- 1- Les sommes dont le paiement lui est imposé par une décision de justice ;
- 2- Les dommages-intérêts et les dépens ;
- 3- Pour payer un emprunt et les services de la dette.

- Article 180.-** 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. Si la redevance n'est pas payée à l'expiration du délai fixée par la loi sur la fiscalité municipale, la mairie peut les prélever avec dépens au moyen de la saisie et de la vente des biens meubles saisissables appartenant à ces personnes et qui se trouvent dans Commune.
- Article 181.-** Cette saisie et cette vente sont faites en vertu d'un mandat préparé par le maire ou la mairesse et approuvé par le doyen du Tribunal civil de la juridiction de la commune concernée. Celui-ci nommera, sur proposition du maire ou de la mairesse, un huissier de la Commune pour accomplir les formalités.
- Article 181-1.-** L'huissier se fera accompagner des forces de l'ordre, de la police municipale lors de la saisie. Il dressera procès-verbal que le propriétaire signera. S'il refuse de signer, mention sera faite.
- Article 181-2.-** Le maire ou la mairesse, en prenant tel mandat n'a aucune responsabilité personnelle ; il s'agit d'un engagement légal pris au nom de la mairie.
- Article 182.-** Si le débiteur est absent ou s'il n'y a personne pour ouvrir les portes des maisons, des armoires, coffres ou autres lieux fermés ou s'il y a refus de les ouvrir, l'huissier sollicitera le concours du juge de Paix pour le faire en présence de deux témoins choisis par ce dernier. Procès-verbal est dressé sur place, signé par l'ensemble des témoins, le juge et l'huissier. L'ensemble des objets emportés est déposé au bureau de la DGI.
- Article 183.-** La saisie ne peut être interrompue que par un accord de paiement conclu avec le Conseil municipal.
- Article 183-1.-** La vente ne peut être suspendue que par une opposition du propriétaire, faite au tribunal de Paix de la localité. Cette opposition doit être accompagnée d'un ordre de sursis signé par le juge. Elle rapporte pour huit jours la dite vente. Toute action judiciaire faite devant le tribunal d'Instance suspend l'ordre de vente jusqu'à ce qu'un tribunal se prononce définitivement sur l'affaire.
- Article 184.-** Le paiement des taxes municipales peut être également 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.
- Article 184-1.-** 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.
- Article 185.-** Le Conseil, après avoir pris connaissance de l'état produit par le caissier payeur, peut ordonner la vente de ces immeubles à l'enchère publique au bureau de la

mairie ou de tout autre endroit désigné dans l'ordonnance. Cette vente doit se faire selon les procédures fixées par la loi.

Article 185-1.- Avant cette vente, le Conseil municipal doit publier un avis dans un journal de la Commune, à défaut du Département, en deux occasions dans l'intervalle de huit jours. Il est fait aussi obligation que cet avis soit affiché aux portes de la mairie et au tribunal de la Commune quinze jours avant la vente.

C.- DE LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

Article 186.- Les ordres de paiement et les feuilles de remboursement seront signés du caissier payeur et du maire ou de la mairesse ou de son remplaçant légal.

Article 187.- La Comptabilité des communes de la République est contrôlée par l'instance départementale de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Article 188.- La Comptabilité des communes doit être conforme aux principes comptables en cours dans l'administration publique.

Article 189.- Les budgets et comptes des Communes ainsi que tous les autres livres de l'Administration communale sont à la disposition de tout contribuable qui voudra. Aucune autorisation préalable n'est nécessaire pour la consultation des documents nommés.

Article 190.- Aucun membre du Conseil municipal, aucun employé de la mairie ne peut garder chez lui les deniers de la Commune, ni les pièces justificatives, ni les livres de compte ou autres biens appartenant à la commune.

D.- DES EMPRUNTS MUNICIPAUX

Article 191.- Le Conseil municipal peut emprunter des sommes d'argent pour consentir des investissements dans les infrastructures de la commune ou pour tout autre objet de sa compétence sous réserve d'obtenir l'approbation de l'Assemblée municipale et d'impliquer les instances concernées du pouvoir exécutif. Néanmoins, si pour son remboursement, l'emprunt entraîne la levée de nouvelles taxes pour la population, il doit être approuvé par cette dernière par voie de référendum.

Article 192.- La mise en application du décret explicitant la résolution de l'Assemblée municipale autorisant l'emprunt, doit spécifier le montant de l'emprunt et les fins auxquelles ladite somme à emprunter doit être employée.

Article 192-1.- S'il s'agit de travaux à effectuer, le décret doit les énumérer, les décrire et en mentionner l'estimation ou référer au règlement qui les a ordonnés.

Article 192-2.- Le décret doit aussi spécifier le mode de remboursement, le terme d'échéance de l'emprunt, ainsi que les intérêts et les conditions de l'emprunt.

Article 193.- Le Conseil ne peut négocier un emprunt au taux supérieur de ce qui est actuellement sur le marché.

Article 194.- 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.

Article 195.- 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.

Article 195-1.- Si dans le délai imparti, le Conseil départemental ne donne pas son avis ou s'oppose formellement à la démarche, le Conseil municipal saisit la Cour supérieure des comptes qui se prononce dans un délai maximum de trente (30) jours.

Article 196.- 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 :

- 1- Elle n'augmente pas la charge des contribuables ;
- 2- 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.

Article 197.- L'emprunt négocié, la somme est déposée sur le compte de la mairie et est gérée selon les normes de la comptabilité publique.

E- DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Article 198.- Le Conseil peut, en se conformant aux résolutions de l'Assemblée, et selon les procédures nationales d'expropriation :

- 1- s'approprier tout immeuble, partie d'immeuble ou servitude nécessaire à l'exécution des travaux qu'il a ordonnés dans la limite de ses attributions ;
- 2- s'approprier en tout ou en partie, des chemins pavés ou empierrés dans la Commune appartenant à des personnes, sociétés ou corporations privées ;
- 3- s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble ou servitude dont il a besoin pour toutes fins municipales, y compris le stationnement des voitures.

Article 199.- Le Conseil municipal ne peut, sans l'autorisation du gouvernement ou, selon le cas, du Conseil départemental, prendre par voie d'expropriation, tout ou partie, les propriétés suivantes :

- 1- Les domaines de résidence appartenant au gouvernement ;
- 2- Les domaines appartenant aux organisations religieuses et humanitaires, les corporations charitables et d'éducation, ou d'utilité publique ;
- 3- Les cimetières, les évêchés, les presbytères et leurs dépendances, les monuments et les places publiques.

Article 200.- Un avis spécial de la requête aux fins d'obtenir l'autorisation prévue, doit être signifié à chaque propriétaire intéressé et cet avis doit indiquer qu'après trente (30) jours la requête sera soumise au Conseil départemental ou au gouvernement, selon le cas. Et que toute opposition doit être adressée par écrit au Conseil départemental.

Article 200-1.- Le propriétaire intéressé peut saisir le tribunal d'Instance dans le cadre de l'opposition exercée contre l'avis d'expropriation.

Article 201.- Une fois que toutes les formalités légales sont au point, le Conseil prend un arrêté d'expropriation indiquant les propriétaires concernés, la description de la portion de terre ou de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble en question, le prix payé à chaque intéressé.

F- DE L'ADJUDICATION DES CONTRATS

Article 202.- Le Conseil doit respecter les normes nationales en matière d'adjudication de contrat.

TITRE VI DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE LA COLLECTIVITÉ MUNICIPALE

Article 203.- Le contrôle administratif et financier sur la collectivité municipale relève de la Cour des comptes et du contentieux administratif.

Article 203-1.- Suite à un contrôle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, si des irrégularités ont été constatées et qui nécessitent une décision judiciaire, le dossier doit être inscrit sur le rôle du service contentieux à telle fin que de droit.

Article 203-2.- Le service du contentieux notifiera aux personnes visées par l'enquête les rapports transmis par-devant le service contentieux et la plainte déposée et les invite à présenter leur défense.

Article 204.- Ce contrôle peut-être exercé de manière exceptionnelle par le juge d'instruction dans le cadre exclusif de poursuite pénale.

Article 205.- Ce contrôle peut-être aussi exercé par la commission de budget de l'Assemblée municipale, sans pour autant que cela débouche sur une résolution contraignante.

Article 206.- La Chambres des députés et le Sénat peuvent mener des enquêtes sur le fonctionnement d'une municipalité sans pour autant être en mesure de prendre aucune décision contraignante.

Article 207.- Le contrôle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif peut-être exercé :

- 1- D'office sur tous les actes de gestion et d'administration du Conseil municipal ;
- 2- Sur demande de l'Assemblée municipale pour contre-vérification des actes de gestion et d'administration du Conseil ;
- 3- Sur demande du Conseil départemental pour vérification des actes de gestion et d'administration du Conseil ;
- 4- Sur demande du pouvoir central pour vérification des actes de gestion et d'administration du Conseil ;
- 5- Sur demande du pouvoir législatif pour vérification des actes de gestion et d'administration de Conseil ;
- 6- Sur pétition des citoyens de la Commune adressée à la Cour supérieure des comptes ou à n'importe quelle entité des collectivités territoriales.

Article 208.- En cas de délit grave d'un membre d'un Conseil municipal ou d'une Assemblée municipale, un membre du conseil ou le président de l'Assemblée municipale, après délibération, porte l'affaire devant le tribunal administratif. Le Conseil départemental ou l'Exécutif peut également saisir la Cour.

Article 209.- S'il y a urgence, la Cour supérieure des comptes et du contentieux, suspend les membres impliqués jusqu'à la publication de son arrêt. Dans ce cas, la gestion provisoire de la Commune sera assurée conformément aux articles 67, 67-1 et 67-2 du présent Décret.

Article 210.- Si l'arrêt de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif prononce la destitution de ou des personnes concernées, l'Assemblée municipale attendra que le délai de recours en cassation soit épuisé ou que la décision de ce tribunal soit rendue dans le même sens, pour prononcer la destitution.

Article 210-1.- Si la décision de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est rendue en faveur d'une ou des personnes incriminées, elles ne reprendront leur fonction que dans les mêmes conditions ci-dessus mentionnées.

Article 211.- 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.

Article 211-1.- S'il s'agit d'actes qui peuvent impliquer l'intervention de la Police nationale, le commissaire de police en recevra copie dans le même délai.

Article 212.- Les délibérations étrangères aux attributions du Conseil municipal ou de l'Assemblée municipale, ou les décisions prises en dehors d'une session, en violation de la procédure de délibération et des lois sont nulles et de nul effet.

Article 212-1.- La nullité est prononcée par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. Le Conseil peut toujours exercer recours par-devant la Cour de Cassation.

Article 213.- Si le budget de la commune n'est pas voté selon les normes prescrites ou s'il n'est pas voté à la date légalement prescrite, l'Assemblée départementale saisit la Cour Supérieure des Comptes qui donne soit un avis, soit une proposition ou une mise en demeure.

Article 213-1.- Si les organes de cette collectivité municipale concernée ne s'inclinent pas, le Conseil départemental intervient et propose à l'Assemblée départementale le renouvellement du budget de l'année budgétaire écoulée

TITRE VII I

CRÉATION- GROUPEMENT- RÉTROGADATION DE COMMUNES

Article 214.- La création d'une commune est faite par arrêté du pouvoir exécutif, sur proposition du Conseil départemental et selon les normes définies par la loi sur la délimitation territoriale. Ce Conseil se chargera également de définir les limites de cette nouvelle commune en concertation avec les différentes instances et organes concernés.

Article 215.- Le Conseil acheminera au pouvoir central les informations sur les dispositions remplies par la collectivité pour être élevé au niveau de commune un mois avant la sortie de l'arrêté. S'il y a désaccord, l'affaire sera portée par-devant la juridiction compétente.

Article 216.- Les communes limitrophes peuvent s'associer en vue de la réalisation ou de l'exploitation en commun d'ouvrages ou d'institutions d'intérêt intercommunal tels que :

- Gestion et adduction d'eau potable ;
- Pont ;
- Aménagement des lieux de promenade ;
- Ramassage et transformation des détritiques ;

- Pompe à incendie ;
- Aménagement des réseaux routiers intercommunaux ;
- Établissement et exploitation de droit de péage et de toutes autres initiatives intercommunales à caractère économique financier ou socioculturel.

Article 217.- Au cas où une collectivité territoriale ne parviendrait pas à financer son budget de fonctionnement à moins de 30 %, elle obtiendra une subvention d'équilibre du pouvoir central sur une période de cinq (5) ans.

Article 218.- Cette situation implique une supervision permanente de sa gestion. Dans la mesure où des efforts substantiels auraient été effectués sans que le niveau de financement requis soit atteint, une rallonge allant jusqu'à trois (3) ans pourrait être accordée sur la base d'une évaluation annuelle.

Article 219.- La perte de la subvention d'équilibre impliquera automatiquement une prise en charge par le Conseil départemental, en attendant que son Assemblée départementale décide sur le processus de rétrogradation.

Article 220.- Si l'Assemblée départementale n'arrive pas à se réunir où à prendre une décision le pouvoir exécutif prendra les dispositions de rétrogradation et d'affection de collectivité rétrogradée.

TITRE IX DU RÉFÉRENDUM

Article 221.- Le Conseil municipal peut organiser un référendum au niveau de la commune en application d'une résolution de l'Assemblée municipale.

Article 222.- Le Conseil pour obtenir le vote de l'Assemblée municipale en vue d'une consultation référendaire dans la commune, doit présenter une requête expliquant le bien fondé de cette consultation. Il doit, en outre, spécifier :

- 1- L'objet du référendum ;
- 2- La date proposée au Conseil électoral
- 3- La définition de l'objectif visé par le référendum ;
- 4- La question qui sera posée ;
- 5- Le pourcentage de participation nécessaire pour que le vote soit validé ;
- 6- Le montant alloué à la réalisation du référendum, l'origine de la somme allouée à de telles fins.

Article 223.- Aucun référendum ne peut être organisé sur les personnes ou sur les mandats électoraux.

Article 224.- Aucun référendum ne peut être organisé pour changer les normes, les lois sur un sujet contraire à la Constitution et sur un objet en dehors de la compétence du Conseil municipal.

Article 225.- La résolution votée par l'Assemblée autorisant le Conseil à organiser un référendum, doit être acheminée au Conseil départemental qui se chargera d'en donner avis au pouvoir central.

Article 226.- 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 Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif qui se prononce dans les huit (8) jours à partir de la saisine. Passé ce délai, toute demande est réputée sans objet.

Article 227.- La résolution de l'Assemblée municipale sur le référendum et le décret du Conseil sont publiés dans le journal de la Commune, à défaut celui du Département, et affichés à la porte de la mairie, au tribunal de la Commune et sur les portes du bureau de tous les Casecs au moins huit (8) jours avant le vote.

Article 227-1.- Après que tout délai de contestation aura été épuisé, le Conseil municipal saisit le Conseil électoral en vue de la réalisation du référendum.

Article 228.- Lorsque la date du référendum a été arrêtée, la période pour une campagne d'informations doit être fixée. Les partisans du Oui ou du Non doivent avoir les mêmes droits et les mêmes libertés.

TITRE VIII DISPOSITIONS TRANSITOIRES

CHAPITRE I DES DÉLÉGUÉS DE VILLE

Section 1.- L'assemblée de ville

Article 229.- En attendant la réalisation de nouvelles élections à partir d'un nouveau découpage territorial qui définisse les sections communales des zones urbaines, les délégués et déléguées de Ville d'une même agglomération urbaine se réuniront en Assemblée de Ville. L'Assemblée de Ville a les mêmes attributions, pouvoirs et obligations que l'Assemblée de Section communale.

Article 230.- Dans un délai de quinze (15) jours suivant la prestation de serment et l'installation des délégués de Ville et la formation de l'Assemblée de Ville, celle-ci sur convocation du Bureau électoral communal (BEC), se réunit en un lieu public connu, en un jour et à une heure précise, et se constitue en Assemblée électorale pour former son bureau et élire, à la majorité absolue, les représentants de la ville ou du bourg à l'Assemblée municipale. L'élection se réalise entre les délégués de Ville.

Article 231.- Le Bureau de l'Assemblée de Ville est formé, comme le bureau des Asecs, d'un président, d'un secrétaire et d'un conseiller et est élu pour un an. Ses membres sont indéfiniment rééligibles.

Article 232.- La procédure de l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Assemblée de Ville est la suivante :

- 1) l'Assemblée de Ville désigne, par acclamation, un président, un secrétaire et un scrutateur pour former le bureau électoral. En cas de contestation, l'Assemblée passe directement au vote pour former ce bureau électoral ;
- 2) Le président déclare les inscriptions ouvertes et invite les membres à faire individuellement acte de candidature pour les postes à pourvoir. Il explique la procédure et les règles du jeu ;
- 3) Le président déclare les scrutins ouverts, et le secrétaire, à l'invitation du président, expose au contrôle de l'Assemblée le fond des deux urnes qu'il dépose sur une table en face du président, l'une étant destinée à recueillir les bulletins de vote et l'autre aux fins de dépouillement ;
- 4) Le vote se fait au scrutin secret et en quatre (4) étapes ;
 - a) élection du président
 - b) élection du secrétaire
 - c) élection du conseiller
 - d) élection des délégués à l'Assemblée municipale.

Article 233.- Le président informe les membres de l'Assemblée que les scrutins se font à la majorité absolue pour la formation du Bureau et pour la désignation des délégués à l'Assemblée municipale et annonce l'ouverture des inscriptions pour l'élection des divers postes.

Article 234.- Après chaque vote, le président déverse sur la table, en présence de l'Assemblée, l'ensemble des bulletins contenant les noms des candidats choisis par les votants. Le président prend un à un les bulletins, cite à haute voix le nom du candidat choisi et le remet au secrétaire qui reprend le même exercice. Celui-ci le donne au scrutateur qui le montre aux membres de l'Assemblée et l'ajoute au décompte.

Article 234-1.- Après le décompte total des voix, le président prononce les résultats des votes, dresse son procès-verbal qu'il adresse au juge de Paix de la Commune. Copie est envoyée au Conseil municipal, au vice-délégué et au Conseil départemental.

Article 234-2.- Les membres élus doivent prêter serment vingt-quatre heures après les élections.

Article 235.- Le nombre des membres représentant la ville ou le bourg à l'Assemblée municipale est déterminé suivant l'importance démographique de l'agglomération urbaine et est fixée comme suit :

Effectif de population de la ville ou du bourg	Nombre de délégués à l'AM
Moins de 1000 habitants	2 délégués
Entre 1000 et 4999 habitants	3 délégués
Entre de 5000 et 5999 habitants	4 délégués
Plus de 6000	5 délégués

Article 236.- Sont incompatibles avec la fonction de délégué ou de déléguée de Ville de tout poste dans l'administration des pouvoirs publics, le statut de concessionnaire de biens ou de services de l'administration publique et tout emploi dans une entreprise privée. La seule exception demeure l'enseignement. Cependant le nombre d'heures de cours dispensés ne peut dépasser dix (10) heures par semaine.

SECTION II DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA VILLE

Article 237.- Dans un délai ne dépassant pas quatre-vingt dix (90) jours après la formation de l'Assemblée de Ville, celle-ci se réunit, sur convocation du CEP, en un local fourni par le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, en vue de procéder à l'élection du Conseil d'administration de la Ville. Le Conseil d'administration de Ville a les mêmes attributions, pouvoirs et obligations que le Conseil d'administration de la Section communale.

CHAPITRE II DE LA PUBLICATION DES ARRÊTÉS MUNICIPAUX

Article 238.- À partir de la publication de la présente loi, 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.

TITRE IX DISPOSITION FINALE

Article 239.- Le présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets-lois ou dispositions de Décrets-lois, tous Décrets ou dispositions de Décrets qui lui sont contraires et sera publié et exécuté à la diligence des ministères de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, de l'Économie et des Finances, de la Planification et de la Coopération externe, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais national, à Port-au-Prince, le 1^{er} février 2006, An 203^e de l'Indépendance.

Par le Président,

Boniface **ALEXANDRE**

Le Premier Ministre

Gérard **LATORTUE**

Le Ministre des Affaires étrangères et des Cultes

Hérard **ABRAHAM**

Le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique

Henri Marge **DORLEANS**

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

Paul Gustave **MAGLOIRE**

Le Ministre de l'Économie et des Finances

Henri **BAZIN**

Le Ministre du Plan et de la Coopération externe

Roland **PIERRE**

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources Naturelles
Et du Développement rural

Philippe **MATHIEU**

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie

Jacques Fritz **KENOL**

Le Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications

Fritz **ADRIEN**

Le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse
des Sports et de l'Education Civique

Pierre **BUTEAU**

Le Ministre de la Communication et de la Culture

Magali COMEAU **DENIS**

Le Ministre de la Santé Publique et de la Population

Josette **BIJOU**

Le Ministre des Affaires Sociales

Franck **CHARLES**

Le Ministre à la Condition Féminine

Adeline Magloire **CHANCY**

Le Ministre des Haïtiens Vivant à l'Étranger

Alix **BAPTISTE**

Le Ministre de l'Environnement

Yves André **WAINRIGHT**



LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DECRET

Me BONIFACE ALEXANDRE

***PRÉSIDENT PROVISoire
DE LA RÉPUBLIQUE***

Vu les Articles 9, 9-1, 31-1, 32-2, 32-4, 32-7, 32-9, 35-1, 36-1, 48, 61, 61-1, 62, 63, 63-1, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 86, 175, 200, 200-1, 200-4, 207, 209, 217, 218, 220, 223, 227-4, 234, 235, 236, 236-1, 236-2, 238 de la Constitution ;

Vu l'entente convenue entre la Communauté Internationale, les organisations de la société civile et les partis politiques portant création de la Commission Tripartite et du Conseil des Sages ;

Vu le Consensus de Transition Politique adopté le 4 avril 2004 ;

Vu la Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations territoriales ;

Vu la Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du Territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République ;

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

Vu la Loi du 4 avril 1996 portant organisation de la collectivité territoriale de Section communale ;

Vu la Loi du 18 juillet 1996 créant un fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales ;

Vu le Décret-loi du 22 octobre 1982 sur les communes ;

Vu le Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) ;

Vu le Décret du 25 janvier 1985 créant la Direction Générale des Impôts (DGI) ;

Vu le Décret du 11 septembre 1985 sur le budget et la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 13 mars 1987 portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le Décret du 28 septembre 1987 sur la patente ;

Vu le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des collectivités territoriales ;

Vu le Décret du 31 mai 1990 portant organisation et fonctionnement du ministère de l'Intérieur ;

Vu le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances ;

Vu l'Arrêté du 16 février 2005 portant règlement de la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des marchés publics de services, de fournitures et de travaux ;

Vu le Décret 17 mai 2005 sur l'administration d'État ;

Vu le Décret du 1^e février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes ;

Considérant que le Gouvernement de transition s'est engagé à amorcer un réel processus de décentralisation et de développement local ;

Considérant qu'il faut définir de façon claire et précise les différentes collectivités territoriales, leurs organes respectifs et leur assigner spécifiquement leur véritable rôle, attribution, vocation et compétence ;

Considérant qu'il y a lieu, à cet effet, de préciser le statut, les missions, les modes et conditions d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale prévue par la Constitution ainsi que les rapports de celle-ci avec l'État et les autres collectivités territoriales ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur ;

Et après délibération en Conseil des Ministres :

DÉCRÈTE

Article 1.- Le présent Décret fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Collectivité départementale conformément à la Constitution.

TITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE PREMIER OBJET ET STATUT

Article 2.- Le Département est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière. Il est aussi la plus grande circonscription administrative de l'État.

- Article 3.-** Le territoire de la Collectivité départementale, confondu aux limites physiques de la circonscription administrative, comprend ceux des arrondissements, des communes et des sections communales qui le composent.
- Article 4.-** Les intérêts particuliers de chaque collectivité départementale sont administrés par un organe délibératif, l'Assemblée départementale (AD), et un organe exécutif, le Conseil départemental (CD).
- Article 5.-** Le Conseil de développement du Département (CDD) est une structure participative de prises de décisions, de planification, d'exécution et de suivi des actions de développement du Département, intégrant les autorités départementales, les représentants de la société civile départementale et encadrée par les représentants du pouvoir central et des organismes de développement qui interviennent au niveau départemental.
- Article 6.-** Le chef-lieu de chaque département est le siège du Conseil départemental et de l'Assemblée départementale.
- Article 7.-** Chaque collectivité départementale choisit et adopte son blason et une devise inspirée de l'histoire du Département ou symbolisant l'aspiration de la Collectivité au progrès et au bien-être collectif.
Ledit blason portant la devise est exposé en permanence à la salle principale du local du Conseil.
- Article 8.-** 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.

TITRE II DES ORGANES

CHAPITRE I L'ASSEMBLEE DEPARTEMENTALE

- Article 9.-** L'Assemblée départementale (AD) est un organe de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres au département. L'Assemblée départementale délibère sur tout ce qui concerne les sujets d'intérêt et les compétences du Département.

Section 1.-Composition

- Article 10.-** L'Assemblée départementale est formée d'un représentant de chaque assemblée municipale du Département. La durée du mandat des membres

de l'Assemblée départementale est de quatre ans. Leur mandat arrive à terme après la dernière session ordinaire de la quatrième année.

Article 11.- Les membres de l'Assemblée départementale entrent en fonction immédiatement après avoir prêté individuellement le serment qui suit par devant le doyen du tribunal civil du ressort.

«Je jure de respecter et de faire respecter les droits du peuple, de travailler au progrès de mon département, d'être fidèle à la Constitution et aux lois, et de me conduire en tout et partout comme un (e) digne et honnête citoyen (ne). »

Article 12.- La fonction de membres de l'Assemblée départementale n'est pas rémunérée. Toutefois, ils reçoivent un défraiement dont le montant est calculé sur la base du nombre de jours de séance et de travail en commission, suivant un barème fixé par le Conseil interdépartemental de concert avec le pouvoir exécutif.

Article 13.- 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.

Lorsque, par suite de décès, de démission, d'abandon de poste, d'interdiction judiciaire, de condamnation passée en force de chose jugée emportant une peine afflictive et infamante, un ou plusieurs postes sont vacants au sein de l'Assemblée, le Bureau notifiera l'Assemblée municipale afin qu'il soit pourvu à ce ou ces remplacements dans un délai maximum de trois mois et dans les conditions prévues par la loi.

Section 2.- Organisation

Article 14.- L'organisation de l'Assemblée départementale (AD) est fixée par la législation définissant le Cadre général de la décentralisation qui prévoit un président, un secrétaire et un conseiller formant le Bureau de l'Assemblée.

Article 15.- Dans un délai de huit (8) jours après la prestation de serment des membres de l'Assemblée départementale, ceux-ci se réunissent sur convocation du délégué au siège du Département ou à défaut au bureau de la Délégation en vue de procéder à l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Assemblée départementale.

Article 16.- Le Bureau de l'Assemblée départementale est élu pour un an. Ses membres sont indéfiniment rééligibles.

Article 17.- La procédure de l'élection des trois (3) membres du Bureau de l'Assemblée départementale est la suivante :

- 1) L'Assemblée désigne, par acclamation, un président, un secrétaire et un scrutateur pour former le Bureau électoral. En cas de contestation, l'Assemblée passe directement au vote pour former ce Bureau électoral.
- 2) Le président du Bureau électoral déclare les inscriptions ouvertes et invite les membres à faire individuellement acte de candidature pour les postes à pourvoir. Il explique la procédure et les règles du jeu.
- 3) Le président du Bureau électoral déclare les scrutins ouverts et le secrétaire, à l'invitation du président, expose au contrôle de l'Assemblée le fond des deux urnes qu'il dépose sur une table en face du président, l'une étant destinée à recueillir les bulletins de vote et l'autre aux fins de dépouillement.
- 4) Le vote se fait au scrutin secret et en trois (3) étapes :
 - a) élection du président de l'AD
 - b) élection du secrétaire de l'AD
 - c) élection du conseiller de l'AD

Article 18.- Le président du Bureau électoral informe les membres de l'Assemblée que les scrutins se font à la majorité absolue et annonce l'ouverture des inscriptions pour l'élection des divers postes.

Article 19.- Après chaque vote, le président du Bureau électoral déverse sur la table, en présence de l'Assemblée, l'ensemble des bulletins contenant les noms des candidats choisis par les votants. Le président prend un à un les bulletins, cite à haute voix le nom du candidat choisi et le remet au secrétaire qui reprend le même exercice. Celui-ci le donne au scrutateur qui le montre aux membres de l'Assemblée et l'ajoute au décompte.

Article 20.- Après le décompte total des voix, le président du Bureau électoral prononce les résultats des votes, dresse son procès-verbal qu'il adresse au doyen du Tribunal du Département. Copie est envoyée au délégué du Département.

Article 21.- Le Bureau de l'Assemblée départementale a pour attributions :

- 1) de convoquer les séances de l'Assemblée départementale ;
- 2) d'organiser l'élection du Conseil départemental
- 3) d'organiser l'élection du représentant du Département au Conseil inter- départemental ;
- 4) d'organiser les appels à candidatures et les élections pour déterminer la liste des personnalités à soumettre à l'Exécutif pour le choix des juges du Tribunal civil et des juges de la Cour d'appel ;

- 5) d'organiser les appels à candidatures et les élections pour déterminer le représentant du Département au Conseil électoral permanent ;
- 6) de préparer les sessions des assemblées départementales ordinaires et extraordinaires ;
- 7) d'assurer le suivi des décisions de l'Assemblée départementale ;
- 8) de déposer aux archives du Département copie de tout document produit par l'Assemblée ;
- 9) de s'assurer du bon fonctionnement des commissions formées par l'Assemblée départementale ;
- 10) de gérer les infrastructures et les ressources mises à la disposition de l'Assemblée ;
- 11) de faire tout ce qui est permis par la loi pour faciliter le bon fonctionnement et la bonne gestion de l'Assemblée départementale.

Article 22.- Le président de l'Assemblée départementale est chargé :

- 1) de présider les sessions de l'Assemblée ;
- 2) de gérer les ressources mises à la disposition du Bureau ;
- 3) de signer l'appel des convocations des membres de l'Assemblée ;
- 4) de veiller au bon fonctionnement des commissions ;
- 5) de s'assurer que les résolutions et recommandations prises par l'Assemblée soient acheminées aux instances prévues et rendues publiques ;
- 6) de faire tout ce qui est dans les limites de la loi pour assurer le bon fonctionnement des Assemblées.

Article 23.- Le secrétaire de l'Assemblée est chargé de :

- 1) de traiter la correspondance de l'Assemblée et faire les recommandations nécessaires au Bureau ;
- 2) s'assurer de la préparation des comptes rendus et des procès-verbaux des séances de l'Assemblée.

Article 24.- Le conseiller du Bureau assiste les autres membres et les remplace au besoin.

Article 25.- En cas d'incapacité, d'absence prolongée, de maladie, de décès, le secrétaire du Bureau assure la présidence de l'Assemblée et organise à la plus prochaine séance de nouvelles élections.

Section 3.- Fonctionnement

Article 26.- L'Assemblée départementale se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, aux mois d'octobre, notamment pour voter le budget, de janvier, de mars et de juillet, sur convocation de son président et selon un ordre du jour rendu public deux semaines à l'avance.

Les réunions de l'Assemblée départementale se tiennent normalement au siège du Conseil départemental, ou à défaut en tout autre espace qui s'y

prête. Les frais relatifs à ces réunions émargent du budget du Département. La durée de chaque session ordinaire est de dix jours ouvrables au plus.

L'absence, sans motif valable dûment notifiée au Bureau, d'un membre de plus de trois jours au cours d'une même session est considérée comme une absence à toute la session.

Article 26.1.- L'Assemblée départementale peut prolonger la session ordinaire jusqu'à cinq (5) jours après consensus avec le Conseil.

Article 27.- L'Assemblée peut également se réunir en session extraordinaire sur convocation de son président, sur demande du Conseil départemental ou sur demande motivée du tiers de ses membres ou celle du délégué départemental. Les convocations extraordinaires se font notamment pour désigner les juges des tribunaux de première instance, les juges de la Cour d'appel, le représentant du Département au Conseil interdépartemental, les candidats du Département au Conseil électoral permanent.

Article 27.1.- La convocation de l'Assemblée à l'extraordinaire se fera au moins deux jours francs avant les assises ou dans les délais précisés par la Loi, avec motif notifié aux membres. Dans ce cas, l'Assemblée ne peut délibérer que sur les objets de sa convocation. Les sessions extraordinaires durent au maximum deux (2) jours.

Article 27.2.- Les décisions de l'Assemblée départementale sont de deux ordres : des résolutions et des recommandations. Les premières sont contraignantes pour le Conseil départemental. Néanmoins, elles doivent préciser les moyens nécessaires à leur mise en application. Les secondes sont des suggestions dont l'exécution par le Conseil est facultative.

Article 28.- Les séances de l'Assemblée sont publiques. Néanmoins, sur la proposition motivée de trois (3) membres, ratifiée par une majorité absolue, des séances peuvent se tenir à huis clos pour un objet spécial et déterminé.

Article 29.- À l'occasion des sessions, les membres de l'Assemblée peuvent être regroupés en commissions spécialisées pour l'étude des questions spécifiques portant notamment sur le budget et les finances départementales, le plan de développement et l'aménagement du Département et toutes autres questions d'intérêt local.

Article 29.1.- L'Assemblée peut au besoin décider de prolonger le mandat de certaines commissions au-delà de la durée de la session.

Article 30.- Les résolutions et recommandations de l'Assemblée départementale doivent être communiquées avec avis de réception au Conseil départemental, au plus tard dans les huit (8) jours après la fin de la session.

- Article 31.-** Si le Conseil a des objections à l'exécution d'une résolution, il a huit jours à partir de la réception pour les formuler au Bureau de l'Assemblée départementale. Passé ce délai, il a comme obligation de la respecter.
- Article 31.1-** Les objections sont analysées par l'Assemblée départementale soit en session extraordinaire, soit lors de la prochaine assemblée ordinaire. Le vote pour passer outre aux objections du Conseil départemental 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.
- Article 32.-** Selon le cas, le Conseil départemental met en application ces décisions soit par un arrêté, soit par un avis ou de toute autre manière prévue par la loi.
- Article 33.-** Les procès-verbaux des séances de l'Assemblée départementale sont inscrits, par ordre de date, dans un registre spécial à ce destiné. Ils sont signés par tous les membres présents, mention expresse est faite des causes qui auront empêché un ou plusieurs membres de remplir cette formalité
- Article 34.-** Chaque résolution, chaque recommandation porte un numéro d'ordre et de série en dessus du titre indiquant l'objet de la décision.
- Article 35.-** Un résumé des procès-verbaux des réunions de l'Assemblée est, chaque trimestre, publié dans le journal officiel du Département. Il peut être diffusé par tout autre canal.
- Article 36.-** Toute institution ou organisation régulièrement enregistrée dans le département a le droit de solliciter communication des registres contenant les délibérations de l'Assemblée. Aucune autorisation préalable n'est nécessaire dans ce cas. Le délai pour cette communication ne doit pas dépasser une semaine.
- Article 37.-** Est réputée nulle et de nul effet pour le Conseil départemental et pour le département, toute délibération de l'Assemblée portant sur des objets étrangers à ses attributions. Cette nullité ne peut-être prononcée que par la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.
- Article 38.-** Peuvent de plein droit assister aux séances de l'Assemblée départementale et participer aux débats avec voix consultative :
- a) les députés et sénateurs du Département
 - b) un représentant de chaque association socioprofessionnelle ou syndicale d'envergure départementale dûment enregistrée au bureau du Conseil départemental
 - c) le délégué départemental

- d) le représentant du Département au Conseil interdépartemental
- e) des membres des Conseils municipaux du Département
- f) des membres des Assemblées municipales du Département
- g) les vice-délégués du Département.

Article 39.- Peuvent, sur demande motivée ou sur invitation, assister aux séances de l'Assemblée départementale et participer aux débats avec voix consultative :

- a) des membres du Conseil interdépartemental autre que le représentant du Département
- b) des membres des organisations de la société civile d'envergure communale.

Article 40.- Peuvent être appelés pour consultation et information pour des affaires intéressant strictement les intérêts du Département :

- 1) les fonctionnaires des différentes structures déconcentrées des ministères qui interviennent dans le département ;
- 2) le commissaire de police départemental
- 3) le doyen du Tribunal civil du Département
- 4) les membres du Conseil interdépartemental
- 5) les fonctionnaires des institutions autonomes
- 6) toute personne physique ou morale, habitant, travaillant ou exécutant des travaux dans le département et pouvant apporter un quelconque éclaircissement à l'Assemblée.

Article 41.- La demande de présentation d'une personne physique ou morale devant l'Assemblée se fait par lettre envoyée à l'intéressé avec notification de l'objet sur lequel il sera questionné, 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. En cas de refus systématique, le Bureau de l'Assemblée portera la question par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif afin qu'un ordre contraignant soit signifié à la personne.

Section 4.-Attributions de L'Assemblée

Article 42.- L'Assemblée départementale délibère et prend des résolutions sur les questions généralement quelconques se rapportant aux intérêts du Département. L'ordre du jour de l'Assemblée est préparé d'un commun accord entre le président du Bureau de l'Assemblée et le président du Conseil départemental. L'Assemblée peut, selon l'importance du sujet, ne formuler que de simples recommandations.

De manière particulière :

- elle ratifie le plan de développement du Département préparé par le Conseil de développement du Département, et présenté par le Conseil départemental ;
- elle adopte le budget annuel du Département ;
- elle 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 ;
- elle fixe les modalités de gestion des biens départementaux et leur affectation ;
- elle 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 ;
- elle délibère sur toute autre question relevant de la compétence du Département, telle que stipulée dans la législation définissant le cadre de la décentralisation ;
- elle s'assure de la légalité des ententes, accords, contrats, prêts du Conseil avec une institution privée ou toute entité privée, publique, gouvernementale ou parapublique.

Article 43.- Les décisions qui résultent des délibérations de l'Assemblée départementale sur les matières suivantes sont approuvées à la majorité des deux tiers du quorum :

- 1) Le vote du budget départemental ;
- 2) Les contrats, ententes accords passés avec toute société pour l'exécution des travaux publics du Département ;
- 3) Le rapport de gestion du Conseil départemental.

En dehors de ces cas et de tout autre spécifié par la loi, le vote se fait à la majorité absolue des voix.

Article 44.- L'Assemblée ne peut siéger ni prendre de décisions sans la présence de la majorité absolue de ses membres.

Article 45.- En cas de décès, d'incapacité permanente, de déchéance ou de démission d'un membre de l'Assemblée départementale, le Bureau de l'Assemblée départementale réuni à l'extraordinaire au plus tard huit (8) jours après les événements, procède au constat des faits et en fait communication à l'Assemblée municipale de la commune concernée pour que cette dernière puisse procéder à son remplacement.

Section 4.1.-Élection du Conseil Départemental

Article 46.- Dans la quinzaine qui suit son entrée en fonction, le Bureau de l'Assemblée départementale, sur demande du CEP ou à défaut sur sa

propre initiative, publie un avis appelant les citoyens résidant dans le département à poser leur candidature aux fonctions de membres du Conseil départemental. Les dépôts de candidature se font au siège du Conseil départemental ou au bureau du BED.

Article 47.- Cet avis fera l'objet de publication par voie de presse, d'affiche dans les lieux publics, y compris les administrations publiques de la ville et des zones rurales, dans les églises, les lieux publics et par tout autre moyen disponible dans le département.

Article 48.- L'élection des membres du Conseil départemental est fixée dans un délai ne dépassant pas trente (30) jours à compter de la date de l'appel à candidature.

Article 49.- Les postes à pourvoir sont les suivants :

- Un président
- Un secrétaire
- Un trésorier

Article 50.- Les conditions d'éligibilité pour candidats à être membre du Conseil départemental sont les suivantes :

- a- Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité ;
- b- Être âgé de vingt-cinq ans au moins au moment du dépôt de candidature ;
- c- Avoir résidé dans le département durant trois ans avant l'élection ;
- d- Être détenteur d'un diplôme universitaire, technique ou professionnel et faire preuve d'une expérience dans un domaine utile à la fonction briguée dans le Conseil départemental ;
- e- Être de bonne vie et mœurs.

Article 51.- Les pièces exigées sont les suivantes :

- a- L'acte de naissance ou l'extrait des archives
- b- Le certificat de bonne vie et mœurs
- c- La carte d'identité fiscale pour l'exercice en cours
- d- La carte d'immatriculation nationale
- e- Le diplôme universitaire, technique ou professionnel
- f- Un curriculum vitae
- g- Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste choisi explicitant l'apport particulier à la réalisation de la mission du Conseil départemental
- h- Deux photos d'identité de date récente
- i- Trois lettres d'institutions implantées dans le Département, autres que des institutions publiques.

Article 52.- Le Bureau de l'Assemblée présentera en séance plénière les principaux candidats et candidates ayant rempli les conditions d'éligibilité, par poste. Les dossiers sont présentés un à un par lecture devant l'Assemblée.

Article 53.- Si le nombre de candidats pour un poste est supérieur à trois, l'Assemblée déterminera par vote les trois candidats et candidates ayant obtenu le plus grand nombre de voix pour ce poste.

Dans les vingt quatre heures qui suivent ce vote, les trois candidats retenus pour chacun des postes seront convoqués un à un pour être auditionnés par l'Assemblée. Après cette audition, il s'ensuivra un vote au scrutin secret, en deux tours, si besoin est, pour déterminer le candidat ou la candidate qui aura obtenu la majorité absolue des voix pour chacun des postes.

Article 54.- Après le décompte total des voix, le président prononce les résultats des votes, dresse son procès-verbal qu'il adresse au CEP, au doyen du Tribunal du Département. Copie est envoyée au délégué départemental.

Article 55.- Les intéressés et le public seront informés officiellement dans les vingt-quatre heures de la décision de l'Assemblée départementale.

Article 56.- Il est prévu une période de contestation d'une semaine durant laquelle tout citoyen ou toute organisation qui aurait la preuve qu'une ou plusieurs des personnes choisies ne répondraient pas aux critères fixés par la loi, pourront déposer une plainte formelle au Bureau de l'Assemblée départementale. Cette plainte sera analysée et fera l'objet d'une recommandation du Bureau. La plainte et la recommandation du Bureau seront analysées par une Assemblée extraordinaire qui statuera. Au cas où un candidat tombe pour des raisons relevant de la loi, celui ou celle qui est arrivé en second à l'élection occupera le poste. Néanmoins, cette décision est passible d'un recours par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Article 57.- Les membres élus doivent prêter serment après la confirmation de leur élection à l'échéance de la période de contestation par-devant le doyen du Tribunal civil du Département.

Section 4.2.- Élection des postulants au Conseil Electoral Permanent

Article 58.- Dans les six mois qui suivent son entrée en fonction, le Bureau de l'Assemblée départementale publie un avis appelant les citoyens résidant dans le département à poser leur candidature aux fonctions membres du Conseil électoral permanent. Les dépôts de candidature se font au local de l'Assemblée départementale ou à défaut au siège du Conseil départemental et sont reçus par le secrétariat du Bureau de l'Assemblée départementale.

Article 59.- Cet avis fera l'objet de publication par voie de presse, d'affiche dans les lieux publics, y compris les administrations publiques de la ville et des zones rurales, dans les églises, les lieux publics et par tout autre moyen disponible dans le Département. Il annoncera la date de l'élection dans un délai ne dépassant pas trente jours à compter de la date de publication de l'appel à candidature.

Article 60.- Les conditions d'éligibilité pour candidats à être membre du CEP sont les suivantes :

- a- Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité ;
- b- Être âgé de quarante ans au moins au moment du dépôt de candidature ;
- c- Avoir résidé dans le Département durant cinq ans ;
- d- Être détenteur d'un diplôme universitaire ou technique et faire preuve d'une expérience dans un domaine utile à la mission du CEP ;
- e- Avoir travaillé durant deux ans au cours des cinq dernières années dans le département ou y posséder une entreprise ;
- f- Être de bonne vie et mœurs.

Article 61.- Les pièces exigées sont les suivantes :

- a- L'acte de naissance ou l'extrait des archives
- b- Le certificat de bonnes vies et mœurs
- c- La carte d'identité fiscale pour l'exercice en cours
- d- La carte d'immatriculation nationale
- e- Le diplôme universitaire ou technique
- f- Un Curriculum vitae
- g- Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste choisi explicitant l'apport particulier à la réalisation de la mission du CEP
- h- Deux photos d'identité de date récente
- i- Cinq lettres d'institutions implantées dans le Département, autres que des institutions publiques.

Article 62.- Le Bureau de l'Assemblée présentera en séance plénière les principaux candidats et candidates ayant rempli les conditions d'éligibilité, en leur absence. Les dossiers sont présentés un à un par lecture devant l'Assemblée.

Article 63.- L'Assemblée choisira par vote les trois candidats et candidates ayant obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité de voix entre des candidats occupant la troisième position, on procédera à un second tour pour départager les candidats ex æquo.

Article 64.- Les intéressés et le public seront informés officiellement dans les vingt-quatre heures de la décision de l'Assemblée départementale.

Article 65.- Il est prévu une période de contestation d'une semaine durant laquelle tout citoyen ou toute organisation qui aurait la preuve que l'un ou l'autre des postulants choisis ne répondrait pas aux critères fixés par la loi, pourront déposer une plainte formelle au Bureau de l'Assemblée départementale. Cette plainte sera analysée et fera l'objet d'une conclusion du Bureau. La plainte et la conclusion du Bureau seront annexées au dossier du postulant à soumettre à l'Exécutif.
Les recommandations de l'Assemblée sur le choix des membres du CEP à nommer, sont envoyées à l'Exécutif dans les trente jours qui suivent l'élection.

Section 4.3.- Élection du représentant du département au Conseil Interdépartemental (Cid)

Article 66.- Soixante (60) jours au plus tard après son entrée en fonction, le Bureau de l'Assemblée départementale, sur instruction du CEP ou à défaut sur sa propre initiative, publie un avis appelant les citoyens résidant dans le département à poser leur candidature à la fonction de membre du Conseil interdépartemental. Les dépôts de candidature se font au siège du Conseil départemental et sont reçus par le secrétariat du Bureau de l'Assemblée départementale.

Article 67.- Cet avis fera l'objet de publication par voie de presse, d'affiche dans les lieux publics, y compris les administrations publiques de la ville et des zones rurales, dans les églises, les lieux publics et par tout autre moyen disponible dans le Département. Il annoncera la date de l'élection dans un délai ne dépassant pas trente jours à compter de la date de publication de l'appel à candidature.

Article 68.- Les conditions d'éligibilité pour être membre du Conseil interdépartemental sont les suivantes :

- a- Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité ;
- b- Être âgé de trente ans au moins au moment du dépôt de candidature ;
- c- Avoir résidé dans le Département durant cinq ans ;
- d- Être détenteur d'un diplôme universitaire, technique ou professionnel ;
- e- Avoir travaillé durant trois ans au cours des cinq dernières années ou posséder une entreprise ;
- f- Être de bonne vie et mœurs.

Article 69.- Les pièces exigées sont les suivantes :

- a- L'acte de naissance ou l'extrait des archives
- b- Le certificat de bonne vie et mœurs
- c- La carte d'identité fiscale pour l'exercice en cours
- d- La carte d'immatriculation nationale

- e- Le diplôme universitaire, technique ou professionnel
- f- Un curriculum vitae mettant en évidence l'expérience pertinente de l'intéressé qui l'habilite à briguer la fonction
- g- Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste
- h- Deux photos d'identité de date récente
- i- Cinq lettres d'institutions implantées dans le Département, autres que des institutions publiques.

Article 70.- Le Bureau de l'Assemblée présentera en séance plénière les principaux candidats et candidates ayant rempli les conditions d'éligibilité, en leur absence. Les dossiers sont présentés un à un par lecture devant l'Assemblée.

Article 71.- Si le nombre de candidats est supérieur à trois, l'Assemblée déterminera par vote les trois candidats et candidates ayant obtenu le plus grand nombre de voix.
Dans les vingt-quatre-heures qui suivent ce vote, les intéressés seront convoqués un à un pour être auditionnés par l'Assemblée. Après cette audition, il s'ensuivra un second vote au scrutin secret, en deux tours, si besoin est, pour déterminer le candidat ou la candidate qui aura obtenu la majorité absolue des voix.

Article 72.- L'intéressé et le public seront informés officiellement dans les vingt-quatre heures de la décision de l'Assemblée départementale.

Article 73.- Il est prévu une période de contestation d'une semaine durant laquelle tout citoyen ou toute organisation qui aurait la preuve que la personne choisie ne répondrait pas aux critères fixés par la loi, pourront déposer une plainte formelle au Bureau de l'Assemblée départementale. Cette plainte sera analysée et fera l'objet d'une conclusion du Bureau. La plainte et la conclusion du Bureau seront analysées par une Assemblée extraordinaire qui statuera.

Section 4.4.-Sélection des postulants aux postes de juges des tribunaux de Première Instance et des juges des Cours d'Appel

Article 74.- Quatre-vingt dix jours au plus tard après son entrée en fonction, le Bureau de l'Assemblée départementale publie un avis appelant les citoyens aptes à remplir les fonctions de juges du tribunal de Première Instance et de juges de la Cour d'appel selon le statut de la fonction publique relevant du Pouvoir Judiciaire à poser leur candidature. Les dépôts de candidature se font au siège du Conseil départemental et sont reçus par le secrétariat du Bureau de l'Assemblée départementale.

Article 75.- Cet avis fera l'objet de publication par voie de presse, d'affiche dans les lieux publics, y compris les administrations publiques de la ville et des zones rurales, dans les églises, les lieux publics et par tout autre moyen

disponible dans le Département. Il annoncera la date de l'élection dans un délai ne dépassant pas trente jours à compter de la date de publication de l'appel à candidature.

Article 76.- Les conditions d'éligibilité pour être juge du Tribunal de Première Instance sont les suivantes :

- a- Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité ;
- b- Être âgé de vingt-cinq ans au moins au moment du dépôt de candidature ;
- c- Avoir résidé dans le Département durant deux ans et consentir à y demeurer durant le temps de la fonction ;
- d- Être reconnu apte à remplir ces fonctions selon une attestation conjointe du Ministre de la Justice et du Président du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire.
- e- Être de bonne vie et mœurs.

Article 77.- Les pièces exigées sont les suivantes :

- a- L'acte de naissance ou l'extrait des archives ;
- b- Le certificat de bonne vie et mœurs ;
- c- La carte d'identité fiscale pour l'exercice en cours ;
- d- La carte d'immatriculation nationale ;
- e- L'attestation conjointe du Ministre de la Justice et du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire.
- f- Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste choisi ;
- g- Deux photos d'identité de date récente ;
- h- Un curriculum vitae ;
- i- Cinq lettres d'institutions implantées dans le Département, autres que des institutions publiques.

Article 78.- Les conditions d'éligibilité pour être juge de la Cour d'appel dans le Département sont les suivantes :

- a- Être de nationalité haïtienne et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité ;
- b- Être âgé de trente ans au moins au moment du dépôt de candidature ;
- c- Avoir résidé dans le Département durant deux ans et consentir à y demeurer durant le temps de la fonction ;
- d- Être reconnu apte à remplir ces fonctions selon une attestation conjointe du Ministre de la Justice et du Président du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire.

e- Être de bonne vie et mœurs.

Article 79.- Les pièces exigées pour être juge de la Cour d'appel sont les suivantes :

- a- L'acte de naissance ou l'extrait des archives
- b- Le certificat de bonne vie et mœurs
- c- La carte d'identité fiscale pour l'exercice en cours
- d- La carte d'immatriculation nationale
- e- L'attestation conjointe du Ministre de la Justice et du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire
- f- Une lettre de présentation de sa candidature pour le poste choisi
- g- Deux photos d'identité de date récente
- h- Un curriculum vitae
- i- Cinq lettres d'institutions implantées dans le Département, autres que des institutions publiques.

Article 80.- Le Bureau de l'Assemblée présentera en séance plénière les principaux candidats et candidates ayant rempli les conditions d'éligibilité, en leur absence. Les dossiers sont présentés un à un par lecture devant l'Assemblée.

Article 81.- L'Assemblée choisira par vote séparé un nombre de candidats et candidates au poste de juge du Tribunal de Première Instance, égal au double du nombre de postes à pourvoir. Il en fera de même pour la Cour d'appel.

Article 82.- Les intéressés et le public seront informés officiellement dans les vingt-quatre heures de la décision de l'Assemblée départementale.

Article 83.- Il est prévu une période de contestation d'une semaine durant laquelle tout citoyen ou toute organisation qui aurait la preuve que l'un ou l'autre des postulants choisis ne répondrait pas aux normes de moralité, d'honnêteté et aux critères fixés par la loi, pourront déposer une plainte formelle au Bureau de l'Assemblée départementale. Cette plainte sera analysée, l'intéressé appelé à présenter sa défense et le cas fera l'objet d'une conclusion du Bureau. La plainte et la conclusion du Bureau seront annexées au dossier du postulant à soumettre à l'Exécutif.

Les recommandations de l'Assemblée sur le choix des juges à nommer, sont envoyées à l'Exécutif dans les trente jours qui suivent. Au cas où aucun des dossiers ne serait recevable, la même procédure sera à nouveau engagée pour le choix d'autres personnalités.

Article 84.- L'Exécutif nommera par décret présidentiel ceux et celles des juges recommandés par l'Assemblée départementale qu'il aura choisi. Il tiendra compte du bien-fondé ou non de toute contestation faite par les citoyens ou les institutions du Département.

Article 85.- Les juges des Tribunaux de Première Instance sont nommés pour sept (7) ans et ceux de la Cour d'appel pour dix ans et peuvent être indéfiniment rééligibles.

Article 86.- À l'échéance du mandat des juges des Tribunaux de Première Instance et des juges de la Cour d'appel ou en cas de destitution d'un juge légalement prononcée, de décès ou d'incapacité pour une cause quelconque d'un juge, l'Assemblée départementale reprend la procédure précédemment décrite.

CHAPITRE II LE CONSEIL DEPARTEMENTAL

Article 87.- Le Conseil départemental est l'organe exécutif du Département. Il est chargé de mettre en œuvre les compétences et les attributions octroyées au Département par la loi, dans le respect des attributions d'approbation et de contrôle de l'Assemblée départementale. Aussi administre-t-il le patrimoine et les ressources du Département.

Section 1.-Composition

Article 88.- Conformément à sa procédure d'élection, le Conseil départemental est formé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier et est élu pour quatre ans. Le Conseil départemental ne peut être dissous qu'en cas d'incurie, de malversation ou d'administration frauduleuse légalement constatée par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.

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 (60) jours de la dissolution.

Article 89.- Attributions du président du Conseil :

1. Diriger les séances du Conseil ;
2. Présider le Conseil de développement du Département ;
3. Représenter le Département dans les cérémonies officielles ou toute autre circonstance ;
4. Représenter le Département en justice comme défendeur ou comme demandeur ;
5. Signer les certificats et les autres actes administratifs relevant de la compétence du Département, et ce, conformément à la loi ;

6. Signer la correspondance officielle du Département ;
7. Signer les chèques et autres effets de retrait des fonds déposés au nom du Département dans des banques ;
8. Défendre le projet de budget et tout autre projet de résolution présenté pour ratification à l'Assemblée départementale ;
9. Présenter un rapport de gestion semestriel à l'Assemblée départementale ;
10. Signer et rendre publique les arrêtés, communiqué et avis pris par le Conseil départemental ;
11. Déléguer par écrit, une partie de ses attributions à l'un ou à l'autre des deux autres membres du Conseil.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire, il est remplacé d'office par le secrétaire.

Article 90.- Attributions du secrétaire du Conseil

1. Traiter la correspondance du Conseil et faire les recommandations nécessaires au Conseil ;
2. Contresigner les chèques avec le président du Conseil ;
3. Veiller à la conservation des archives du Département ;
4. Contresigner la correspondance officielle du Département ;
5. S'assurer de la préparation des comptes rendus et des procès-verbaux des séances du Conseil.

Article 91.- Attributions du trésorier

1. Signer les autorisations de dépenses en s'assurant de leur conformité avec budget du Département ;
2. S'assurer de la préparation des rapports financiers ;
3. S'assurer de la tenue de la comptabilité du Conseil départemental ;
4. S'assurer du suivi financier des projets publics mis en œuvre par le Conseil départemental

Section 2.- Fonctionnement du Conseil départemental

Article 92.- Le siège du Conseil départemental ainsi que ses services administratifs se trouvent au chef-lieu du Département. Les réunions du Conseil se tiennent en son local, à moins de cas de force majeure. Ses décisions se prennent à la majorité absolue de ses membres.

Article 93.- Le Conseil se réunit une fois par mois en session ordinaire pour :

- partager toutes les informations relatives aux tâches particulières assignées et aux activités effectivement réalisées ;
- prendre les décisions concernant toutes nouvelles dispositions nécessaires.

- Article 94.-** Les décisions du Conseil se prennent uniquement sur des objets relevant de la compétence du Département, préalablement approuvés par l'Assemblée. Toute décision prise en dehors de ce cadre, est déclarée nulle et de nul effet par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif saisie par n'importe quelle institution, instance ou personne morale.
Au cas où le début d'exécution de cette décision illégale aurait impliqué des dépenses pour le Département, le Conseil devra intégralement les rembourser.
- Article 95.-** Le Conseil se réunit en session extraordinaire, sur convocation du président ou de la présidente ou sur l'initiative des deux autres membres moyennant que tous les membres aient été préalablement informés des motifs de la rencontre, de la date et de l'heure.
- Article 96.-** Toutes les informations importantes fournies dans les réunions et toutes les décisions prises seront, de manière claire et concise, notées par le ou la secrétaire et relues à la fin de la réunion pour approbation. Ce compte rendu sera par la suite consigné dans un registre consacré à cet effet et signé par tous les membres présents à la réunion en question.
- Article 97.-** L'ordre du jour des réunions ordinaires comporte nécessairement la lecture et la signature du compte rendu des réunions précédentes qui n'ont pas encore été formellement approuvés. Sitôt adoptés, les comptes rendus deviennent automatiquement les procès-verbaux officiels des réunions du Conseil.
- Article 98.-** Les décisions au sein du Conseil se prennent à la majorité des membres présents et en cas d'égalité de voix, celle du président ou de la présidente prédomine. Toute décision prise de manière unilatérale par un des membres du Conseil, sera déclarée nulle et de nul effet par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.
Au cas où le début d'exécution de cette décision unilatérale aurait impliqué des dépenses pour le Département, le membre fautif devra intégralement les rembourser.
- Article 99.-** A moins de l'existence d'un problème légal ou d'éthique, chacun et chacune des membres du Conseil doit signer le compte rendu faisant état de la décision majoritaire. Il ou elle peut cependant faire formellement noter toutes les réserves qu'il ou qu'elle jugera nécessaire d'être consignées dans le procès-verbal.
- Article 100.-** Le Conseil reçoit une indemnité mensuelle prélevée du budget du Département. Les montants des indemnités sont définis par le Conseil interdépartemental en accord avec le pouvoir central.

Section 3.- Attributions du Conseil

Article 101.- Le Conseil délibère sur toutes les affaires relevant de sa compétence et donne son avis au délégué sur toutes celles qu'il lui soumet ou sur lesquelles il appelle son attention dans l'intérêt de la collectivité.

Article 102.- Le Conseil a entre autres attributions de :

- Animer le processus d'élaboration du plan de Développement et du schéma d'aménagement du Département ;
- Présenter ce plan et/ou ce schéma à l'approbation de l'Assemblée départementale ;
- Présenter les projets d'investissements publics découlant du plan de développement à l'approbation de l'Assemblée ;
- Élaborer le budget départemental à soumettre à l'Assemblée départementale ;
- Assurer la publication du journal officiel du Département ;
- Dresser le tableau des sections électorales révisées et de les soumettre au Conseil électoral permanent pour approbation ;
- 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 ;
- Présenter un rapport sur l'ensemble de ses travaux ainsi que les propositions jugées utiles à l'Assemblée départementale ;
- Autoriser les appels d'offres pour la réalisation des travaux relevant de la compétence du Département ;
- Gérer les revenus, ordonnancer les dépenses et contrôler la comptabilité du Département ;
- Nommer, noter, diriger les actions des agents départementaux ;
- Conclure des marchés, des baux et adjudications des travaux en exécution des décisions de l'Assemblée ;
- Prendre toute mesure relevant de la compétence du Département moyennant ratification de l'Assemblée départementale.

CHAPITRE V

DES SERVICES DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL ET DU PERSONNEL

Article 103.- Le Conseil départemental remplit ses attributions au moyen d'un ensemble de services dont :

- Le cabinet du Conseil
- Le secrétariat ;
- Le Service de la planification stratégique du développement et des statistiques ;
- Le Service des finances et du budget ;

- Le Service de documentation et des archives.
- L'Organisation et le fonctionnement des services sont déterminés par les règlements intérieurs.

Article 104.- Le personnel est soumis aux dispositions de la législation sur la fonction publique territoriale.

TITRE III DES FINANCES DÉPARTEMENTALES

CHAPITRE I DES VOIES ET MOYENS

Article 105.- Les ressources départementales sont constituées des voies et moyens généralement quelconque à partir desquels sont assurés :

- Les traitements et salaires des fonctionnaires et employés de la Collectivité départementale ;
- Les frais de fonctionnement des services administratifs du Conseil départemental ;
- Les frais de fonctionnement de l'Assemblée départementale ;
- Les investissements approuvés par l'Assemblée départementale.

Section 1.-Des recettes départementales

Article 106.- Les recettes sont dites ordinaires et extraordinaires.

Article 107.- Les recettes ordinaires comprennent :

- Les transferts administratifs et conditionnels du pouvoir central ;
- Le revenu des biens départementaux lorsqu'il y en a et en général les profits provenant des établissements publics créés par le Département ;
- La ristourne des centimes additionnels établis par la loi au profit du Département.

Article 108.- 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.

Section 2.- Des dépenses départementales

Article 106.- Les dépenses départementales sont rangées en deux catégories :

- Les dépenses obligatoires
- Les dépenses facultatives

Article 107.- Les dépenses obligatoires sont :

- Les indemnités des membres du Conseil départemental et les appointements du personnel ;
- Les frais de fonctionnement des services départementaux ;
- Les dépenses de location et d'entretien des bâtiments publics ;
- L'acquisition du mobilier, l'entretien des bureaux du Conseil ;
- Les dépenses liées aux transferts conditionnels.

Article 108.- Les dépenses facultatives sont constituées par toutes dépenses autres que celles prévues à l'article précédent et doivent être autorisées par l'Assemblée départementale.

CHAPITRE II

DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ DÉPARTEMENTALE

Ssection 1.- Du budget départemental

Article 109.- Le budget départemental est l'acte réglementaire par lequel l'Assemblée prévoit et autorise les voies et moyens ou recettes et les dépenses annuelles de l'administration départementale pour l'exercice budgétaire commençant chaque année le 1^{er} janvier et finissant le 31 décembre de l'année suivante.

Article 110.- Le président du Conseil soumet aux délibérations et au vote de l'Assemblée à la session de novembre un projet de budget comportant en équilibre une partie consacrée aux voies et moyens ou recettes ordinaires et extraordinaires et une deuxième partie comportant, d'une part, la section des dépenses de personnel et de fonctionnement, d'autre part, la section des dépenses d'investissement.

Article 111.- Le Conseil départemental transmettra le 15 juin de chaque année au plus tard au Conseil interdépartemental l'avant-projet de budget du Département afin que soient déterminées les provisions à prévoir au budget national pour le Département.

Article 112.- Si, au cours de l'année budgétaire, les valeurs prévues au budget du Département s'avèrent insuffisantes pour subvenir aux dépenses du Département et qu'il soit urgent d'effectuer des dépenses non prévues, le

président du Conseil, après consultation de l'Assemblée et par décision du Conseil départemental, s'en réfèrera au délégué départemental pour l'approbation d'arrêtés dont le montant sera couvert soit par la désaffectation de crédits non utilisés, soit par la balance disponible.

Article 113.- Dans le cas où les dépenses obligatoires mises à la charge du Département dépassent les ressources allouées, le Conseil départemental s'en réfèrera au délégué en vue de toutes mesures jugées nécessaires.

Article 114.- Toutes recettes non prévues dans le budget figureront dans un compte dénommé : Recettes extraordinaires.

Article 115.- Les recettes et les dépenses seront inscrites au budget départemental par chapitre et section, selon le mode adopté par le ministère de l'Économie et des Finances.

Section 2.- De la Comptabilité Départementale

Article 116.- Les ordres de paiement et les feuilles de remboursement seront signés du comptable-payeur et du président du Conseil.

Article 117.- La comptabilité des départements doit être conforme aux normes comptables en vigueur dans l'administration publique.

Article 118.- Les budgets et comptes des départements ainsi que tous les autres livres de l'administration départementale sont à la disposition de tout contribuable qui voudra en prendre communication.

TITRE VI DISPOSITIONS SPÉCIALES

Article 119.- Un arrêté d'application de l'Exécutif déterminera le mode d'organisation et de fonctionnement du Conseil de développement du Département.

TITRE VII DISPOSITIONS FINALES

Article 120.- Le présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets-lois ou dispositions de Décrets-lois, tous Décrets ou dispositions de Décrets qui lui sont contraires et sera publié et exécuté à la diligence du Premier Ministre et de tous les Ministres.

Donné au Palais national, à Port-au-Prince, le 1^e février 2006, An 203^e de l'Indépendance.

Par le Président,

Boniface **ALEXANDRE**

Le Premier Ministre

Gérard **LATORTUE**

Le Ministre des Affaires étrangères et des Cultes

Hérard **ABRAHAM**

Le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique

Henri Marge **DORLEANS**

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

Paul Gustave **MAGLOIRE**

Le Ministre de l'Économie et des Finances

Henri **BAZIN**

Le Ministre du Plan et de la Coopération externe

Roland **PIERRE**

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources Naturelles
Et du Développement rural

Philippe **MATHIEU**

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie

Jacques Fritz **KENOL**

Le Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications

Fritz **ADRIEN**

Le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse

Pierre **BUTEAU**

des Sports et de l'Éducation Civique

Le Ministre de la Communication et de la Culture

Magali COMEAU **DENIS**

Le Ministre de la Santé Publique et de la Population

Josette **BIJOU**

Le Ministre des Affaires Sociales

Franck **CHARLES**

Le Ministre à la Condition Féminine

Adeline Magloire **CHANCY**

Le Ministre des Haïtiens Vivant à l'Étranger

Alix **BAPTISTE**

Le Ministre de l'Environnement

Yves André **WAINRIGHT**



LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DECRET

Me BONIFACE ALEXANDRE

PRÉSIDENT PROVISoire DE LA RÉPUBLIQUE

Vu les Articles 9, 9-1, 31, -1, 32-2, 32-4, 32-7, 32-9, 35-1, 36-1, 48, 61, 61-1, 62, 63, 63-1, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 86, 175, 200, 200-1, 200-4, 207, 209, 217, 218, 220, 223, 227-4, 234, 235, 236, 236-1, 236-2, 238 de la Constitution ;

Vu l'entente convenue entre la Communauté Internationale, les organisations de la société civile et les partis politiques portant création de la Commission Tripartite et du Conseil des Sages ;

Vu le Consensus de Transition Politique adopté le 4 avril 2004 ;

Vu la Loi du 18 septembre 1978 sur les délimitations territoriales ;

Vu la Loi du 19 septembre 1982 relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République ;

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

Vu la Loi du 4 avril 1996 portant organisation de la Collectivité territoriale de la Section communale ;

Vu la Loi du 18 juillet 1996 créant un Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales ;

Vu le Décret-loi du 22 octobre 1982 sur les communes ;

Vu le Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) ;

Vu le Décret du 25 janvier 1985 créant la Direction générale des Impôts (DGI) ;

Vu le Décret du 11 septembre 1985 sur le budget et la comptabilité publique ;

Vu le Décret du 13 mars 1987 portant réorganisation du ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le Décret du 28 septembre 1987 sur la Patente ;
Vu le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des Collectivités territoriales ;
Vu le Décret du 31 mai 1990 portant organisation et fonctionnement du ministère de l'Intérieur ;
Vu le Décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances ;
Vu l'Arrêté du 16 février 2005 portant règlement de la comptabilité publique ;
Vu le Décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des marchés publics de services, de fournitures et de travaux ;
Vu le Décret 17 mai 2005 sur l'Administration d'État ;
Vu le Décret de janvier 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des Collectivités territoriales haïtiennes ;
Considérant que la Constitution de 1987 prône une décentralisation qui implique la mise en place d'une administration au niveau des collectivités territoriales ;
Considérant que, pour garantir la réussite de cette décentralisation effective, il y a lieu de doter, les collectivités de ressources humaines permettant une gestion efficace et efficiente de l'administration locale ;
Considérant qu'il y a lieu d'instaurer le principe de la continuité dans la gestion des collectivités en créant une fonction publique territoriale permanente ;
Considérant que pour ce faire, il est nécessaire d'avoir des fonctionnaires de carrière appelés à résister aux aléas de l'alternance politique ;
Considérant qu'il y convient de mettre en place le cadre normatif réglementant l'organisation de cette fonction publique territoriale et qu'il y a lieu de fixer les principes d'équité et de rationalité nécessaires à la protection de ladite carrière ;
Considérant que le pouvoir législatif est pour le moment inopérant qu'il y a alors lieu pour le pouvoir exécutif de légiférer par décret sur les objets d'intérêt public ;
Sur le rapport du ministre de l'Intérieur;
Et après délibération en Conseil des ministres :

DÉCRÈTE

Article 1.- Les dispositions du présent Décret fixent les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics.

TITRE I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 2.- Les dispositions du présent Décret s'appliquent aux personnes qui ont été ou sont nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie

administrative des sections communales, des communes, des départements à l'exception des caissiers payeurs.

Article 3.- Les collectivités mentionnées à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires que pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou de titulaires indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental ou encore pour faire face temporairement, pour une durée maximale d'un an, à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par le présent Décret.

Ces collectivités peuvent, par contre, recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier, pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel.

Article 4.- Par dérogation au principe énoncé au présent décret, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels lorsqu'il n'existe pas de fonctionnaires susceptibles d'assurer certaines fonctions spécialisées ou lorsque les besoins des services le justifient.

Les agents recrutés au titre du présent article, sont engagés par des contrats à durée déterminée ne dépassant pas un an. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse. La durée des contrats successifs ne peut excéder quatre ans.

Si, à l'issue de la période maximale de quatre ans mentionnée à l'alinéa précédent, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Article 5.- Les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres ou corps d'emplois communs aux sections communales, aux communes et aux départements.

Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant accès à un ensemble d'emplois. Chaque titulaire d'un grade a le droit d'occuper les emplois correspondant à ce grade.

Le cadre ou corps d'emplois peut regrouper plusieurs grades.

Les grades sont organisés en grades initiaux et en grades d'avancement.

L'accès aux grades dans chaque cadre d'emplois s'effectue par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers.

Article 6.- Les cadres d'emplois sont répartis en cinq catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D et E. L'appartenance des fonctionnaires à une catégorie d'emploi dépend de leur niveau de qualification et de recrutement.

1. Les emplois de niveau A sont remplis par des fonctionnaires occupant les fonctions de direction et de conception, détenteurs d'un titre universitaire correspondant au moins à la licence.

2. Les emplois de niveau B sont remplis par des fonctionnaires occupant les fonctions d'application avec un recrutement exigeant une formation universitaire sanctionnée par un certificat attestant la scolarité complétée dans un cycle d'étude d'une durée minimale de deux ans.
3. Les emplois de niveau C regroupent les fonctionnaires qui effectuent un travail d'exécution exigeant au minimum le niveau du troisième cycle de l'École fondamentale.
4. Les emplois de catégorie D regroupent les fonctionnaires qui effectuent un travail d'exécution avec un recrutement exigeant au minimum le niveau du 1^{er} cycle de l'École fondamentale.
5. Les emplois de catégorie E regroupent les fonctionnaires qui effectuent un travail d'exécution avec un recrutement pour lequel le niveau d'études ne constitue pas un critère. Néanmoins, l'employé doit au moins être alphabétisé.

Article 7.- Les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement public dont ils relèvent ; leur nomination est faite par le Conseil de la collectivité.

Article 8.- Les fonctionnaires territoriaux ont vocation à occuper les emplois de la fonction publique territoriale. Cependant tout fonctionnaire territorial peut accéder à un emploi relevant de l'administration centrale.

Article 9.- Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées dans les limites applicables aux agents de l'administration centrale.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

CHAPITRE I

LES ORGANES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Section 1.- Le conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

Article 10.- Il est créé dans le cadre du présent décret un Conseil supérieur de la Fonction Publique territoriale. Ce Conseil est composé de trois représentants du Conseil interdépartemental (CID), de deux représentants des fonctionnaires territoriaux, délégués par décision consensuelle des organisations de fonctionnaires territoriaux, si elles existent, ou à défaut, choisis par le CID et enfin d'un représentant du ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales. Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale est présidé par un des représentants du CID, élu en son sein. Il siège au local du CID.

- Article 11.-** Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale devra être installé dès la mise en place des organes des collectivités territoriales.
- Article 12.-** Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale est saisi par le ministre de l'Intérieur et des Collectivités territoriales pour avis sur des projets de loi, ou de décret-loi relatifs à la Fonction publique territoriale, notamment ceux concernant la situation des fonctionnaires territoriaux et les statuts particuliers des cadres d'emplois.
- Article 13.-** Le Conseil supérieur formule et évalue toutes les politiques relatives à l'Administration et à la Fonction publique territoriale. Il examine toute question relative à la Fonction publique territoriale dont il est saisi soit par le Ministre de l'Intérieur soit à la demande écrite du tiers de ses membres.
- Le Conseil supérieur peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales.
- Il constitue une documentation et tient à jour les statistiques d'ensemble concernant la Fonction publique territoriale.
- Il entend, sur l'initiative de son président ou à la demande de l'un de ses membres, toute personne dont l'audition est de nature à éclairer ses décisions.
- Article 14.-** Les collectivités territoriales sont tenues de fournir les documents ou les renseignements demandés par Le Conseil supérieur dans le cadre des travaux d'études et statistiques que celui-ci conduit.
- Article 15.-** La Loi détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale.

Section 2.- De l'Institut National de l'Administration Territoriale (INAT)

- Article 16.-** L'Institut National de l'Administration territoriale (INAT) est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui dessert les collectivités territoriales. Son siège principal est à Port-au-Prince mais il établit des annexes régionales. Il supervise et encadre les Centres de gestion départementaux de la Fonction publique territoriale tels que définis à l'article 28 du présent Décret.
- Article 17.-** L'INAT est chargé des missions de formation des agents de la Fonction publique territoriale. Elle assure également, à l'exclusion de toute autre mission :
1. L'organisation des concours et examens professionnels pour le recrutement des fonctionnaires de catégories A et B.
 2. La publicité des déclarations de vacances des emplois de catégories A et B qui lui sont transmises.
 3. Le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;
 4. La gestion de ses personnels.

- Article 18.-** L'INAT est dirigé par un Conseil d'Administration (CA) composé de deux représentants du CID, de deux représentants du ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales et d'un représentant des organisations nationales de fonctionnaires des collectivités territoriales ou à défaut d'un fonctionnaire choisit par le CID.
- Article 19.-** Le Conseil d'administration élit, en son sein, son président parmi les représentants du CID. Le président est assisté de deux vice-présidents élus l'un, parmi les représentants du MICT, l'autre, étant le représentant des organisations de fonctionnaires territoriaux ou à défaut le fonctionnaire choisit par le CID.
- Article 20.-** Le quorum du Conseil d'administration est de deux tiers de ses membres. Il prend ses décisions à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage égal des voix, le président dispose d'une voix prépondérante.
- Article 21.-** Le CA est assisté, dans sa tâche, par des spécialistes pour tout ce qui a trait à l'élaboration des curricula, des programmes et du choix des professeurs. Les professeurs sont nommés et payés par le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales.
- Article 22.-** Le Conseil d'administration de l'INAT fixe le nombre de postes ouverts chaque année, contrôle la nature des épreuves et établit au plan national la liste des candidats admis.
- Article 23.-** Les ressources de l'INAT sont constituées par :
1. Une subvention annuelle de l'État ;
 2. Les frais payés par les étudiants ;
 3. les redevances pour prestations de service ;
 4. Les dons et legs ;
 5. Les autres subventions qui lui sont accordées ;
 6. Les droits d'inscription aux différents concours qu'il organise ;
 7. Les cotisations obligatoires des différentes collectivités territoriales.
- Le Conseil d'administration vote le taux de la cotisation obligatoire des collectivités territoriales. Cette cotisation obligatoire est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents des catégories A et B relevant de la collectivité.
- Article 24.-** Le contrôle administratif et financier de l'INAT est exercé, dans les conditions prévues par la loi par le représentant de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) dans le département où est situé le siège principal ou l'annexe de l'INAT.
- Le président du Conseil d'administration de l'INAT peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au directeur de l'établissement principal et aux directeurs des annexes régionaux de l'INAT.
- Article 25.-** Les actes de l'INAT et de ses délégations 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. Le délégué concerné défère à la CSCCA les actes qu'il estime contraires à la légalité. Il est statué sur les demandes de sursis à exécution dans le délai d'un mois.

Article 26.- Le comptable de l'INAT est un fonctionnaire en détachement de l'Administration publique nationale et plus particulièrement du ministère des Finances.

Article 27.- La loi détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Institut national de l'Administration territoriale.

Section 3.- Les Centres de Gestion Régionaux de la Fonction Publique Territoriale

Article 28.- Il est créé quatre Centres de Gestion Régionaux de la Fonction publique territoriale (CGR) :

- Le CGR Nord desservant les Départements du Nord, du Nord Est et du Nord Ouest
- Le CGR Transversal desservant les Départements du Centre et de l'Artibonite
- Le CGR Ouest desservant le Département de l'Ouest
- Le CGR Sud desservant les Départements du Sud, du Sud Est, des Nippes et de la Grande anse.

Ces centres sont des établissements publics à caractère administratif dirigés par un conseil d'administration. Le Conseil d'administration est composé de représentants des différents niveaux de collectivités territoriales, à raison de deux représentants par niveau. L'un des représentants de chacun des niveaux est une femme. La composition du Conseil reflète les différents Départements qu'il dessert. Le représentant d'un niveau de collectivité doit nécessairement avoir une formation universitaire.

Le Conseil d'administration élit en son sein un président.

Article 29.- Les Centres de gestion régionaux assurent, pour les fonctionnaires des catégories A, B, C, D et E les missions qui leur sont dévolues par la loi.

Article 30.- Les collectivités sont tenues de communiquer au Centre de gestion départemental dans le ressort duquel ils se trouvent les créations et vacances d'emplois, les listes d'aptitude, les tableaux d'avancement et les décisions de nomination établies dans le cadre du présent décret. Les centres de gestion assurent la publicité de leurs propres créations et vacances d'emplois dans les conditions prévues par ce Décret. Ces informations sont communiquées régulièrement à l'INAT.

Article 31.- Les Centres de gestion départementaux réalisent une synthèse des informations mentionnées dans l'article précédent ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins prévisionnels définis, dans le but d'organiser une

concertation annuelle auprès de ces collectivités et établissements et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

À ce titre, ils examinent plus particulièrement les demandes et propositions de recrutement et d'affectation susceptibles d'être effectuées.

Les Centres de gestion départementaux peuvent conclure des conventions pour exercer les missions relevant de leurs compétences dans les conditions prévues par la loi.

Article 32.- Les dépenses supportées par les Centres de gestion départementaux pour l'exercice de leurs compétences obligatoires sont financées par une subvention tirée du budget de l'INAT et par une cotisation obligatoire payée par les collectivités. La cotisation est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents de catégorie C, D et E relevant de la collectivité concernée.

Les cotisations sont liquidées et versées selon les mêmes modalités et périodicité que leurs prélèvements. Toutefois, le Conseil d'administration d'un centre de gestion peut décider que les collectivités, qui emploient moins de dix agents, s'acquittent de leurs cotisations par un versement annuel.

Le taux de cette cotisation est fixé par délibération du Conseil d'administration des centres de gestion, dans la limite d'un taux maximum fixé par la loi.

Article 33.- Les collectivités qui emploient des agents à temps non complet, fonctionnaires de l'État ou d'une autre collectivité territoriale, acquittent une cotisation complémentaire de même taux et liquidée selon les mêmes modalités et périodicités que la cotisation visée aux alinéas précédents.

Article 34.- Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

La cotisation additionnelle est assise, liquidée et versée selon les mêmes règles et les mêmes modalités que la cotisation obligatoire. Son taux est fixé par délibération du Conseil d'administration.

Article 35.- Les centres de gestion assurent pour leurs fonctionnaires et pour l'ensemble des fonctionnaires des collectivités et établissements publics, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline dans les cas et conditions prévus dans le présent décret.

Chaque centre assure la gestion de ses personnels.

Article 36.- Les Centres de gestion départementaux apportent leurs concours à l'organisme national de retraite des agents des collectivités territoriales pour constater, par délégation de cette institution, les durées de services accomplis par les personnels visés à l'article 2.

Les modalités de cette intervention sont fixées par la Loi.

Article 37.- Les Centres de gestion régionaux peuvent assurer, à la demande des collectivités et d'autres institutions publiques, toute tâche administrative les concernant.

Ils peuvent, dans les conditions établies par la loi, faire appel à l'INAT pour l'organisation et le recrutement des membres du personnel en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles. Ils peuvent recruter des fonctionnaires en vue d'assurer des services communs à des collectivités. Ils peuvent également 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.

Article 38.- Les dépenses afférentes à l'accomplissement des missions du centre sont réparties entre les collectivités et les autres institutions bénéficiaires des prestations correspondantes par convention liant le centre de gestion à chacune de ces collectivités ou chacune de ces institutions.

Article 39.- Pour l'organisation des concours pour les fonctionnaires des catégories A et B, le Centre fait appel à l'INAT.

Les Centres de gestion régionaux peuvent également, par convention, ouvrir et organiser des concours communs. La convention détermine le centre de gestion qui fixe le nombre de postes, la composition du jury et la date des épreuves.

Article 40.- Les actes des CGR relatifs à l'organisation des concours, à l'inscription des candidats admis à ces concours, à la publication autour 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.

Le délégué concerné défère au Bureau départemental de la CSCCA les actes qu'il estime contraires à la légalité. Il est statué sur les demandes de sursis à exécution dans le délai d'un mois.

Le contrôle budgétaire des centres de gestion est exercé par le représentant de l'État du siège de ces centres dans les conditions définies par la loi.

Article 41.- La Loi détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement des Centres de gestion régionaux.

Section 4.- Les Commissions Administratives paritaires

Article 42.- Une Commission Administrative paritaire est créée pour chaque catégorie A, B, C, D et E de fonctionnaires auprès du Centre de gestion départemental (CGR) auquel sont affiliées les collectivités territoriales.

Article 43.- Ses membres sont désignés par les collectivités concernées et par les organisations de fonctionnaires de ces collectivités.

Article 44.- Les Commissions administratives paritaires sont présidées par un représentant de l'Assemblée départementale.
La composition et les règles de fonctionnement des Commissions administratives paritaires sont fixées par la loi.

Article 45.- Cette commission est consultée pour avis sur les questions relatives :

- À l'organisation des administrations des collectivités territoriales concernées ;
- Aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations ;
- Aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ;
- À l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée.

Article 46.- Les CGR présentent au moins tous les deux ans à la Commission administrative paritaire et à l'INAT un rapport sur l'état de l'administration des collectivités. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont disposent ces collectivités. Ils dressent notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes d'emploi.

CHAPITRE II L'ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Article 47.- Les emplois de chaque collectivité sont créés par l'Assemblée de la collectivité sur proposition de son conseil. La délibération précise le grade, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.

Article 48.- Pour accéder à la Fonction publique territoriale, il faut :

- être de nationalité haïtienne ;
- jouir de ses droits civils et politiques ;
- être de bonne vie et mœurs ;

- avoir les compétences professionnelles requises ;
- avoir les aptitudes physiques requises pour le poste à pourvoir.

Article 49.- Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés par l'INAT sur décision des CGR suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1. Des concours ouverts à tous les candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études. Les statuts particuliers fixent la nature de ces concours qui peuvent être organisés soit sur épreuves, soit sur titres ;
2. Des concours sur épreuves réservés aux fonctionnaires territoriaux.

Les matières, les programmes et les modalités de déroulement de ces concours sont fixés par l'INAT. Ils tiennent compte des responsabilités et capacités requises ainsi que des rémunérations correspondant aux cadres d'emplois ou corps auxquels ils donnent accès.

Article 50.- Les dispositions des articles précédents ne s'appliquent pas au recrutement du personnel des catégories D et E.

Article 51.- Les jeunes gens de seize à vingt-cinq ans révolus qui sont sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue et ceux dont le niveau de qualification est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de cycle de l'École fondamentale, peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, être recrutés dans des emplois du niveau de la catégorie C par des contrats de droit public ayant pour objet de leur permettre d'acquérir, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au cadre d'emplois dont relève cet emploi.

La conclusion des contrats mentionnés au présent article est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale.

La durée de ce type de contrat ne peut être inférieure à douze mois et ne peut être supérieure à deux ans.

Toutefois, ces contrats peuvent être renouvelés, dans la limite d'un an, lorsque le bénéficiaire du contrat n'a pas pu obtenir la qualification ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme prévu au contrat, à la suite d'un échec aux épreuves d'évaluation de la formation suivie ou en cas de défaillance de l'organisme de formation.

Au terme de son contrat, après obtention, le cas échéant, du titre ou du diplôme requis pour l'accès au cadre d'emplois dont relève l'emploi dans lequel il a été recruté et sous réserve de la vérification de son aptitude par une commission nommée à cet effet, l'intéressé est titularisé dans le cadre d'emplois correspondant à l'emploi qu'il occupait.

La commission de titularisation prend en compte les éléments figurant au dossier de l'intéressé.

La titularisation est subordonnée à un engagement de servir.

- Article 52.-** En vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration suivant l'une des modalités ci-après :
- 1°) inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel ;
 - 2°) inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente.
- Le nombre d'agents inscrits sur une liste d'aptitude ne peut être supérieur au nombre d'emplois pouvant être effectivement pourvus.
- Article 53.-** La nomination aux grades et emplois de la Fonction publique territoriale est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale.
- Article 54.-** Lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publication de cette création ou de cette vacance.
- L'autorité territoriale peut pourvoir à cet emploi en nommant l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de promotion interne et d'avancement de grade dans les conditions fixées par la loi. Elle peut également pourvoir à cet emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude.
- Lorsque aucun candidat ne s'est déclaré dans un délai de trois mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance, ou lorsque aucun candidat n'a été nommé dans un délai de quatre mois à compter de cette publicité, l'emploi ne peut être pourvu que par voie de concours.
- Article 55.-** Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats.
- L'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement.
- Lorsque les statuts particuliers le prévoient, les concours peuvent être organisés par spécialité et, le cas échéant, par discipline.
- Article 56.-** La nomination, dans le cadre de ce décret à un grade de la fonction publique territoriale présente un caractère conditionnel. La titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier.
- Ce dernier peut prévoir une dispense de stage pour les agents qui, antérieurement à leur nomination dans un nouveau cadre d'emplois, avaient la qualité de titulaires de la fonction publique nationale, à condition qu'ils aient deux ans au moins de services publics effectifs dans un emploi de même nature.
- La période normale de stage est validée pour l'avancement.
- L'agent peut être licencié au cours de la période de stage en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire et après avis de la commission administrative paritaire compétente.
- Article 57.-** Par dérogation aux présents articles, peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct, dans les conditions de diplômes ou de capacités fixées par la loi, les emplois suivants :

- Directeur général et secrétaire général des collectivités territoriales ;
- Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient.

L'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la Fonction publique territoriale.

La nomination dans le poste de Directeur général se fait sur la base d'un mandat de deux ans intégrant les attributions précises à remplir. La révocation ne peut être prononcée qu'après une évaluation menée avec l'appui du CGR de la région concernée.

CHAPITRE III STRUCTURE DES CARRIÈRES

- Article 58.-** Le régime de carrière implique que tous les fonctionnaires soient titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative.
Les emplois sont classés par les statuts particuliers, par grade, à l'intérieur de chaque cadre d'emplois.
Les cadres d'emplois ou corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades.
- Article 59.-** La hiérarchie des grades dans chaque cadre d'emploi ou corps, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur sont fixés par les statuts particuliers.
- Article 60.-** La classe est assimilée au grade lorsqu'elle s'acquiert selon la procédure fixée pour l'avancement de grade.
- Article 61.-** Les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil. Sauf accord entre cette autorité et l'autorité qui emploie le fonctionnaire, la mutation prend effet trois mois après la notification de la décision par l'autorité d'accueil à l'autorité d'origine.
- Article 62.-** L'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement ; seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés sont soumises à l'avis des Commissions administratives paritaires.
- Article 63.-** Lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci 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.
Ces dispositions s'appliquent aux emplois :

- de directeur général et de secrétaire général des collectivités territoriales ;
- de directeur général, ou de directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale.

Il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant les emplois mentionnés ci-dessus, qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale. La fin des fonctions de ces agents est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et de la Commission administrative paritaire.

CHAPITRE V POSITIONS

Article 64.- La position désigne la situation statutaire dans laquelle se trouve le fonctionnaire à un moment donné de sa carrière. Tout fonctionnaire est placé dans l'une des positions suivantes :

- 1°) Activité
- 2°) Détachement ;
- 3°) Disponibilité ;
- 4°) Position hors cadres ;
- 5°) Congé de longue durée

Les décisions relatives aux positions sont prises par l'autorité territoriale compétente.

Article 65.- L'activité est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade.

Article 66.- Les fonctionnaires de l'administration centrale, dans le cadre des prescrits de la Constitution de 1987, peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour accomplir une mission d'encadrement administratif. Dans le cadre des relations entre les collectivités territoriales elles-mêmes, le fonctionnaire en activité d'une collectivité territoriale, peut être mis à la disposition d'une collectivité territoriale qui n'est pas la sienne.

La mise à disposition n'est pas une position. L'agent de la Fonction publique territoriale mis à disposition continue d'appartenir à son administration d'origine. Il est réputé occuper son emploi et continue à percevoir la rémunération correspondante.

Dans les deux cas, l'accord et le consentement du fonctionnaire concerné sont nécessaires.

Article 67.- Le fonctionnaire en activité a droit :

- 1°) À un congé annuel
- 2°) À des congés de formation
- 3°) À des congés de maladie
- 4°) À des c congés de maternité et de paternité
- 5°) À des congés de présence parentale

Article 68.- Congé annuel

Selon la loi sur la Fonction publique nationale, le congé annuel a une durée établie comme suit :

- 15 jours ouvrables pendant les cinq premières années de service
- 20 jours ouvrables de la 6^e à la 10^e année de service
- 25 jours ouvrables à partir de la 11^e année de service

Article 69.- Congé de formation

L'administration octroie au fonctionnaire un congé de formation et de perfectionnement selon les besoins du service. Les modalités de sélection des fonctionnaires sont fixées par les Centres de gestion et la Commission paritaire.

La formation pour les besoins du service est garantie aux fonctionnaires de plus de deux ans de service. Sa durée n'est pas imputable à la durée du congé annuel. Le fonctionnaire peut solliciter un congé d'une durée maximale de deux ans pour formation à titre personnel. Ce congé ne peut être refusé qu'en cas de besoin impérieux du service. Ce congé du fonctionnaire reste sans salaire et affecte son droit à la retraite. Sa durée n'est pas prise en compte dans le calcul du congé de formation mentionné à l'article précédent.

Article 70.- Congé de maladie

Le congé de maladie n'excède pas un (1) mois sur une durée de douze (12) mois de service. Toutefois, les agents absents sont tenus de motiver leur absence dans un délai de soixante-douze heures. Passé ce délai, ils doivent présenter un certificat médical.

Article 71.- Congé de maternité

Le congé de maternité est accordé pour une période de douze semaines.

À moins d'un avis médical contraire, le congé prénatal prend effet deux (2) semaines avant la date probable des accouchements. Le congé postnatal a une durée de dix (10) semaines après la date de l'accouchement.

Article 72.- Congé de paternité

Le congé de paternité de cinq (5) jours ouvrables est accordé au fonctionnaire de sexe masculin à l'issue de l'accouchement de son épouse ou de sa compagne vivant maritalement avec lui.

Article 73.- Congé parental

Le congé parental est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration pour élever son enfant ou en assurer l'allaitement maternel exclusif pendant six mois.

Cette position est accordée, après un congé pour maternité, à la mère qui désire allaiter son enfant exclusivement aux seins pendant six mois ou au père après la naissance et jusqu'au 3^e mois de naissance de l'enfant. Il est également accordé à la mère ou au père après l'adoption d'un enfant âgé de moins de trois mois. Le congé parental prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant adopté ou confié en vue de son adoption. Dans cette position, le fonctionnaire ne reçoit que la moitié de son salaire, n'acquiert pas de droits à la retraite. Il conserve ses droits à l'avancement d'échelon, réduits du quart. À l'expiration de son congé, il est réintégré de plein droit, dans sa collectivité ou établissement d'origine, sur sa demande et à son choix, dans son ancien emploi.

Le congé parental est accordé de droit à l'occasion de chaque naissance ou de chaque adoption dans les conditions prévues ci-dessus, sur simple demande, à la mère ou au père fonctionnaire.

Le titulaire du congé parental peut demander d'écourter la durée de ce congé en cas de motif grave.

Article 74.- Congé de présence parentale

Le congé de présence parentale est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration ou service d'origine lorsque la maladie, l'accident ou le handicap graves d'un enfant à charge, nécessite la présence de sa mère ou de son père auprès de lui.

Ce congé est rémunéré à moitié et est accordé de droit sur demande écrite du fonctionnaire pour une durée initiale ne dépassant pas deux mois et peut être prolongé deux fois sans salaire.

Dans cette position, le fonctionnaire conserve ses droits à l'avancement d'échelon, réduits du quart. Il n'acquiert pas de droits à la retraite.

Tout fonctionnaire peut solliciter un congé de présence parentale lorsque la maladie ou l'accident d'un enfant ou d'un parent à charge nécessite sa présence auprès de lui.

Le congé de présence parentale est de droit en cas de décès d'un enfant, de l'époux ou de l'épouse, du père ou de la mère, du beau-père ou de la belle-mère du fonctionnaire. Il est dans ce cas réduit à cinq jours ouvrables.

Article 75.- Les fonctionnaires qui auront utilisé le congé de paternité, le congé parental et le congé de présence parentale à d'autres fins que celles stipulées dans les articles précédents sont suspendus pour une période équivalente avec perte de salaire et en cas de récidive, sont révoqués de la Fonction publique territoriale.

Article 76.- Détachement

Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il est prononcé sur la demande du

fonctionnaire ou sur sollicitation de l'administration qui a besoin des compétences de ce fonctionnaire. Le détachement est de courte durée ou de longue durée. Il est révocable.

Le fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement. Un fonctionnaire ne peut être détaché auprès d'une personne physique.

Les fonctionnaires peuvent, sur leur demande ou avec leur accord, être intégrés dans le cadre d'emploi, emploi ou corps de détachement dans les conditions prévues par le statut particulier de ce cadre d'emplois, emploi ou corps.

Article 77.- À l'expiration d'un détachement de courte durée, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement.

À l'expiration d'un détachement de longue durée, le fonctionnaire est réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine.

Le fonctionnaire détaché qui est remis à la disposition de sa collectivité ou de son établissement d'origine avant l'expiration normale de la période de détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions et qui ne peut être réintégré dans son corps ou cadre d'emplois d'origine faute d'emploi vacant continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement au plus tard jusqu'à la date à laquelle le détachement devait prendre fin.

Article 78.- La loi détermine notamment les cas, les conditions, la durée du détachement ainsi que les modalités d'intégration dans le cadre d'emploi, emploi ou corps de détachement et de réintégration dans le cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine.

Article 79.- La mise en disponibilité

La mise en disponibilité est la position du fonctionnaire qui quitte l'administration sans cesser d'appartenir à la Fonction publique territoriale. Dès lors, le fonctionnaire perd, pour toute la durée de la disponibilité ses droits à l'avancement, au traitement et à la retraite.

La mise en disponibilité est prononcée par l'autorité de nomination soit à la demande de l'intéressé pour convenances personnelles, soit d'office sur requête motivée et documentée de ses supérieurs hiérarchiques après avis du Conseil de gestion et des Commissions administratives paritaires.

Dans le cadre d'une mise en disponibilité pour convenances personnelles, elle peut être accordée pour une durée maximale d'une année renouvelable une seule fois et pour une période ne dépassant pas une année, deux mois avant l'expiration de la première année.

Le fonctionnaire en disponibilité sur sa demande, peut solliciter sa réintégration deux mois au moins avant l'expiration de celle-ci. Dans le cas contraire, il est considéré comme démissionnaire.

- Article 80.-** La position hors cadres est celle dans laquelle un fonctionnaire territorial est détaché auprès d'organismes d'intérêt communal ou départemental.
Dans cette position, le fonctionnaire cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement.
Le fonctionnaire territorial en position hors cadre est soumis au régime statutaire régissant la fonction qu'il exerce dans cette position.
L'autorité territoriale informe le centre de gestion compétent et la commission administrative de la mise hors cadres du fonctionnaire.
À l'expiration de la période de mise hors cadre, ou en cas de remise à la disposition de son administration d'origine au cours de cette période, le fonctionnaire est réaffecté dans son emploi d'origine ou dans un emploi équivalent dans les mêmes conditions que celles prévues pour les fonctionnaires en détachement.
- Article 81.-** Le fonctionnaire en position hors cadres cesse de bénéficier de ses droits à la retraite dans son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine. Il est soumis au régime de retraite régissant la fonction qu'il exerce. Toutefois, lorsqu'il ne peut prétendre à pension au titre du régime de retraite auquel il a été affilié pendant sa mise hors cadres, le fonctionnaire peut, dans les trois mois suivant sa réintégration, demander à la structure assurant la gestion des retraites des agents des collectivités locales de prendre en compte la période considérée, sous réserve qu'il verse la retenue correspondant à cette période calculée sur les émoluments attachés à l'emploi dans lequel il est réintégré. L'organisme dans lequel l'intéressé a été employé verse, sur les mêmes bases, sa contribution à la caisse de retraite des agents des collectivités locales.
- Article 82.-** Le congé de longue durée est la situation du fonctionnaire qui, à l'expiration de la période de congé pour causes de maladie, est reconnu inapte à travailler en raison de son incapacité temporaire.
La durée du congé de longue durée n'excède pas deux ans.
Le fonctionnaire bénéficiant du congé de longue durée reçoit :
Le quart de son traitement si son incapacité intervient au cours de ses cinq premières années de service ;
La moitié de son traitement de la 6^e à la 14^e année de service ;
Les deux tiers à partir de la 15^e année ;
L'intégralité de sa rémunération si l'incapacité provient d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.
- Article 83.-** À l'expiration du congé de longue durée, les fonctionnaires peuvent faire valoir leurs droits à une retraite anticipée :
- Si l'incapacité survient au cours des cinq premières années de service, il a droit au quart de la pension calculée selon les provisions légales sur la pension civile de retraite ;

- Si l'incapacité survient entre la cinquième et la quinzième année de service, il a droit à la moitié de la pension calculé selon les provisions légales de la pension civile de retraite ;
- Si l'incapacité survient à partir de la vingtième année de service, il a droit à l'intégralité de la pension calculée selon les provisions légale de la pension civile de retraite ;
- Si l'incapacité définitive du fonctionnaire provient d'un accident survenu dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, il a droit à l'intégralité de sa rémunération jusqu'à ce qu'il ait atteint la limite d'âge prévue par la loi pour bénéficier de la pension dont il recevra l'intégralité.

CHAPITRE VI

ÉVALUATION - AVANCEMENT - RECLASSEMENT

Section 1.- Évaluation

Article 84.- Les fonctionnaires territoriaux sont régulièrement évalués une fois l'an sur la base des critères préalablement définis dans les statuts particuliers, notamment en fonction de la nature des emplois et des objectifs qui leur ont été assignés dans le cadre des objectifs généraux de la collectivité territoriale.

Un système d'évaluation des fonctionnaires est établi par l'INAT et publiée dans Le Moniteur.

Une fiche individuelle d'évaluation permettra de situer le fonctionnaire territorial par rapport à son aptitude, sa compétence et ses performances.

Les valeurs et appréciations générales concernant le fonctionnaire tiennent compte de ses connaissances professionnelles, de son efficacité, du sens de l'organisation et de la méthode dans le travail ainsi que des qualités dont il fait montre dans l'exécution de sa tâche.

Article 85.- Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du secrétaire général ou du directeur des services de la collectivité ou de l'établissement.

Les commissions administratives paritaires ont connaissance des notes et appréciations ; à la demande de l'intéressé, elles peuvent en proposer la révision.

Section 2.- Avancement

Article 86.- Les résultats d'évaluation servent de référence notamment à l'avancement du fonctionnaire et à l'identification des besoins de formation. L'évaluation fait l'objet d'un entretien entre le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique immédiat. Un cadre de service peut assister au déroulement de l'entretien.

Les fonctionnaires sont inscrits dans un tableau d'avancement par ordre de mérite. À égalité de mérite, les candidats à l'avancement sont départagés par l'ancienneté. Les avancements doivent avoir lieu jusqu'à concurrence du nombre de postes vacants prévus.

Les tableaux d'avancement sont arrêtés chaque année par le Centre de gestion locale entre les mois d'avril et juin pour prendre effet le 1^{er} octobre suivant.

L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade.

Article 87.- L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle du fonctionnaire. Il se traduit par une augmentation du traitement salarial.

L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.

Article 88.- L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle.

L'avancement de grade est subordonné à l'acceptation par le fonctionnaire de l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade.

Article 89.- L'avancement est prononcé par l'autorité territoriale parmi les fonctionnaires inscrits sur un tableau d'avancement. Les fonctionnaires d'une collectivité ou d'un établissement ne peuvent être promus par cette collectivité ou cet établissement que dans l'ordre du tableau. Le tableau annuel d'avancements ci-dessus mentionnés est arrêté par l'autorité territoriale dans les conditions fixées par chaque statut particulier.

L'autorité territoriale communique ce tableau d'avancement au Centre de gestion départemental (CGR) auquel la collectivité ou l'établissement est affilié. Le CGR en assure la publicité.

Section 3.- Reclassement

Article 90.- Les fonctionnaires territoriaux reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions peuvent être reclassés dans les emplois d'un autre cadre d'emploi ou corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes.

Le reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé.

Article 91.- Le fonctionnaire dont les résultats d'évaluation sont négatifs sur une période de trois années consécutives peut être soit reclassé, soit licencié.

DES DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

CHAPITRE VII DES DROITS - DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 92.- La Fonction publique territoriale garantit l'égalité des conditions de travail et de salaire aux fonctionnaires territoriaux suivant leur situation administrative. De manière particulière, les fonctionnaires ont un droit :

- à un bonus annuel ;
- à la protection de l'entité territoriale contre les attaques, menaces, outrages, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice de leurs fonctions ;
- à la sécurité sociale, ainsi bénéficient-ils au même titre que les fonctionnaires de l'Etat d'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.

Article 93.- Lorsque le fonctionnaire est poursuivi par un tiers dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut, à moins qu'une faute personnelle lui soit imputable, être tenu à des condamnations civiles prononcées contre lui. La Fonction publique territoriale garantit au fonctionnaire la 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.

Le fonctionnaire poursuivi pénalement en raison d'un fait délictuel doit en aviser l'autorité compétente. L'autorité compétente peut, le cas échéant, faire assurer la défense du fonctionnaire devant la juridiction répressive à la suite d'un délit survenu en service.

RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES SOCIAUX

Article 94.- Les fonctionnaires régis par le présent Décret ont droit, à une rémunération fixée conformément aux dispositions régissant la matière. Le système de rémunération applicable à la Fonction publique territorialité est élaborée par l'INAT en fonction de la grille en vigueur dans l'administration centrale.

Le système de rémunération comporte les éléments suivants :

- une grille indiciaire de salaires
- des primes et des avantages

Le régime des primes accompagne la grille indiciaire.

Article 95.- Les fonctionnaires territoriaux ne peuvent percevoir directement ou indirectement aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions.

Article 96.- Les frais sont occasionnellement versés aux fonctionnaires dans les cas suivants :

- pour payer des heures supplémentaires de travail ;
- pour servir de dépenses de représentations, de voyage, d'études ou de frais de premier établissement.

Article 97.- Les avantages sociaux consentis aux fonctionnaires sont liés aux conditions de service et à l'exercice des fonctions.

Les récompenses susceptibles d'être accordés aux fonctionnaires dont le rendement est jugé satisfaisant peuvent prendre les formes suivantes :

- lettre d'encouragement
- lettre de félicitations
- témoignage de satisfaction
- promotion à titre exceptionnel
- décoration dans l'un des ordres civils de la république

DE LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Article 98.- La liberté d'association est garantie aux fonctionnaires publics territoriaux pour la défense de leurs droits dans les conditions fixées par la loi. À ce titre, les collectivités doivent permettre l'affichage et la publication d'informations d'origine associative et, sous réserve des nécessités du service, accorder aux fonctionnaires des facilités pour assister aux réunions organisées par les associations de fonctionnaires.

Les collectivités territoriales doivent mettre à la disposition des associations de fonctionnaires, sur leur demande, des locaux pour tenir des réunions en dehors des heures du service.

CHAPITRE VIII

DES OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES PUBLICS TERRITORIAUX

Section 1.- Dispositions Générales

Article 99.- Le fonctionnaire est assujéti à un ensemble d'obligations définies selon l'intérêt du service et découlant des règles de droit commun. L'exercice de ses fonctions exige le fonctionnaire à accomplir ses devoirs et obligations selon les dispositions du présent Décret.

Article 99-1.- Le fonctionnaire doit respecter l'autorité de l'État, il est tenu à une obligation de réserve et doit s'abstenir, même en dehors du service, de tout acte incompatible avec la dignité de la fonction qu'il occupe.

Article 99-2.- Le fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits, les informations et les documents dont il a la connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut être délié de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont il dépend.

Article 99-3.- Le fonctionnaire, tout en étant libre d'exprimer des opinions d'ordre philosophique, politique ou religieux, doit se garder de contester publiquement des principes constitutionnels de l'État. Il ne peut émettre son opinion qu'en dehors du service et avec la réserve appropriée aux fonctions qu'il exerce.

Article 99-4.- Le fonctionnaire est tenu à l'observance stricte des normes et éthiques déterminées par le présent Décret.

Article 100.- Il est interdit aux fonctionnaires de prendre un intérêt pécuniaire direct aux fournitures, soumissions et autres travaux qui intéressent la collectivité territoriale de leur ressort. Dans ce sens, aucun fonctionnaire ne peut user de sa qualité, de son emploi ou des attributs de sa fonction en vue :

- d'obtenir ou de tenter d'obtenir un avantage de quelque nature que ce soit ;
- d'entreprendre, sans autorisation de ses supérieurs hiérarchiques, des démarches ayant pour objet l'octroi d'une faveur personnelle ;
- d'exercer une pression quelconque sur des tiers à des fins personnelles dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Article 101.- Il est interdit à tout fonctionnaire d'avoir des intérêts de nature à compromettre son indépendance. Lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce à titre professionnel une activité privée lucrative dans l'administration publique territoriale, déclaration écrite doit obligatoirement en être faite par ce fonctionnaire au chef de l'administration dont il relève et copie de cette déclaration doit être transmise au centre de gestion pour que soient prises, s'il y a lieu, les mesures appropriées.

Article 102.- Le respect de la légalité astreint le fonctionnaire à se conformer à la règle de droit sous peine de voir la responsabilité de l'administration ou la sienne propre engagée et d'attirer sur lui des sanctions disciplinaires ou pénales.

Article 103.- Tout fonctionnaire, quel que soit son rang, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées et ne peut en aucun cas être inquiété pour un ordre régulièrement exécuté dans les limites de ses attributions et conformément aux instructions de ses supérieurs hiérarchiques.

Article 104.- L'obligation d'impartialité et de neutralité oblige le fonctionnaire à traiter de manière égale les usagers du service public.

Article 105.- L'obligation de probité et de désintéressement entraîne la répression de tous les agissements qui y sont 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.

Section 2.- Du respect des horaires et de la discipline

Article 106.- Le fonctionnaire doit consacrer au service de l'administration territoriale la totalité des heures réglementaires d'activité.

Article 107.- Tout fonctionnaire est astreint à une obéissance hiérarchique immédiate et à l'observance la plus rigoureuse de la discipline de travail.

Article 108.- Toute faute personnelle commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions fait l'objet de poursuites disciplinaires.
Néanmoins, une mesure disciplinaire est illégale en cas d'inexistence matérielle des faits sur lesquels elle est prise.

Article 109.- Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes :

Premier groupe :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- l'exclusion temporaire de fonctions avec retenue de 1 à 3/30 du traitement ;

Deuxième groupe :

- l'abaissement d'échelon ;
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de un à trois mois ;

Troisième groupe :

- la rétrogradation ;
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois à six mois ;

Quatrième groupe :

- la mise à la retraite d'office ;
- la révocation.

Article 110.- Parmi les sanctions du premier groupe, seuls le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions avec retenue de 1 à 3/30 du salaire sont inscrits au dossier du fonctionnaire. Ils sont effacés automatiquement au bout de trois ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale après avis de la Commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline. Ce pouvoir est exercé dans les conditions prévues par la loi. L'autorité territoriale peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publique la décision portant sanction et ses motifs.

Article 111.- Pour les sanctions disciplinaires des 2^e, 3^e et 4^e groupes on réfère à l'article 189.2 du Décret sur la Fonction publique nationale.

Article 112.- Le conseil de discipline est saisi par un rapport de l'autorité territoriale. Ce rapport précise les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis. Le conseil de discipline ne comprend en aucun cas des fonctionnaires d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire déféré devant lui. Il comprend au moins un fonctionnaire du grade de ce dernier ou d'un grade équivalent. Les grades et emplois de la même catégorie classés dans un même groupe hiérarchique sont équivalents au sens du présent Décret.

Article 112-1.- La parité numérique entre représentants des collectivités territoriales et représentants du personnel doit être assurée au sein de la Commission administrative paritaire siégeant en conseil disciplinaire, au besoin par tirage au sort des représentants des collectivités territoriales au sein de la commission lorsqu'un ou plusieurs fonctionnaires de grade inférieur à celui du fonctionnaire poursuivi ne peut ou ne peuvent siéger.

Article 112-2.- Le conseil de discipline délibère valablement lorsque le quorum, fixé, pour chacune des représentations du personnel et des collectivités, à la moitié plus une voix de leurs membres respectifs, est atteint.

Article 112-3.- En cas d'absence d'un ou plusieurs membres dans la représentation des élus ou dans celle du personnel, le nombre des membres de la représentation la plus nombreuse appelé à participer à la délibération et au vote est réduit en début de réunion afin que le nombre des représentants des élus et celui des représentants des personnels soient égaux.

Si le quorum n'est pas atteint lors de la première réunion, le conseil de discipline, après une nouvelle convocation, délibère valablement quel que soit le nombre des présents.

Section 3.- Des voies de recours

Article 113.- Les voies de recours sont ouvertes aux fonctionnaires contre toute décision administrative jugée arbitraire ou illégale. Ils peuvent être de trois ordres :

- gracieux
- hiérarchique
- contentieux

Les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction des deuxième, troisième et quatrième groupes peuvent introduire un recours auprès du conseil de discipline départemental ou interdépartemental dans les cas et conditions fixés par la loi.

Article 113-1.- Le recours gracieux est un recours administratif qu'un fonctionnaire peut porter devant l'autorité dont émane une sanction disciplinaire qu'il juge non fondée, arbitraire, illégale ou inappropriée, en vue de les faire annuler.

Article 113-2.- Le recours hiérarchique est un recours administratif qu'un fonctionnaire peut porter devant le supérieur hiérarchique de l'autorité dont émane une sanction disciplinaire qu'il juge non fondée, arbitraire, illégale ou inappropriée, en vue de les faire annuler.

Article 113-3.- Le recours contentieux est un recours juridictionnel qu'un fonctionnaire peut porter par-devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Article 114.- Le fonctionnaire qui le désire peut passer outre aux recours gracieux et hiérarchiques.

Article 115.- Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale constitue l'organe supérieur de recours gracieux et hiérarchique pour toute décision affectant la carrière du fonctionnaire.

Article 116.- L'autorité territoriale ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline de recours.

CHAPITRE IX CESSATION DÉFINITIVE DE FONCTIONS

Article 117.- La cessation définitive résulte de :

- l'admission à la retraite
- la démission
- du licenciement
- la révocation

Elle entraîne la perte de la qualité de fonctionnaire. Cependant le fonctionnaire reste soumis au devoir de réserve et à l'obligation de discrétion professionnelle pendant une durée de trois ans.

Article 118.- L'admission à la retraite est le mode normal de cessation de fonction. La loi fixe les conditions de la mise à la retraite et de l'octroi de la pension.

Article 119.- Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli vingt ans au moins de services publics.

Toutefois, l'honorariat peut être refusé au moment du départ du fonctionnaire par une décision motivée de l'autorité territoriale qui prononce la mise à la retraite pour un motif tiré de la qualité des services rendus. Il peut également être retiré après la radiation des cadres si la nature des activités exercées le justifie.

Il ne peut être fait mention de l'honorariat à l'occasion d'activités privées lucratives autres que culturelles, scientifiques ou de recherche.

Article 120.- Les fonctionnaires ne peuvent être maintenus en fonction au-delà de la limite d'âge de leur emploi sous réserve des exceptions prévues par la loi.

- Article 121.-** La démission est un mode de cessation définitive de fonction à la demande écrite non équivoque du fonctionnaire. La demande de démission doit être produite avec au moins quinze jours de préavis. Elle n'a d'effet qu'autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination et prend effet à la date fixée par cette autorité. La décision de l'autorité compétente doit intervenir dans le délai d'un mois. L'acceptation de la démission rend celle-ci irrévocable.
Cette acceptation ne fait pas obstacle, le cas échéant, à l'exercice de l'action disciplinaire en raison de faits qui seraient révélés postérieurement.
- Article 122.-** Lorsque l'autorité compétente refuse d'accepter la démission, le fonctionnaire intéressé peut saisir la commission administrative paritaire compétente. Celle-ci émet un avis motivé qu'elle transmet à l'autorité compétente.
- Article 123.-** Le fonctionnaire qui cesse ses fonctions avant la date fixée par l'autorité compétente pour accepter la démission peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire.
- Article 124.-** Le licenciement est une cessation de fonction justifiée par la seule prise en compte des intérêts du service. Il est prononcé par l'autorité compétente dans les cas suivants :
- insuffisance professionnelle ;
 - suspension d'emploi due à un dégagement des cadres de la Fonction publique territoriale.
- Article 125.-** Le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.
Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle peut recevoir une indemnité dans des conditions qui sont fixées par Décret.
- Article 126.-** La révocation est une cessation définitive de fonction de nature disciplinaire entraînant l'exclusion absolue et définitive de la fonction dans les cas suivants :
- abandon de poste
 - condamnation à une peine afflictive ou infamante ;
 - enrichissement illicite.
- Article 127.-** En cas de cessation définitive de fonction résultant du licenciement, de la démission ou de la révocation, les droits du fonctionnaire sont déterminés conformément à la loi sur la pension civile de retraite.

CHAPITRE XIII

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

- Article 128.-** Le Conseil d'une collectivité peut, s'il en a les moyens financiers, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions.

La nomination de non-fonctionnaires à ces emplois ne leur donne aucun droit à être titularisés dans un grade de la Fonction publique territoriale.

Article 129.- La loi détermine les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal, pour les Sections communales, les communes et les départements, en fonction de leur importance démographique et des compétences effectivement prises en charge.

Ces collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

Cette disposition ne saurait interdire aux juridictions compétentes et aux autorités administratives chargées du contrôle de légalité d'exercer leurs missions dans les conditions de droit commun.

Article 130.- Les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité ou d'un établissement relevant du présent Décret sont intégrés dans la Fonction publique territoriale et classés dans les corps et emplois en prenant en compte la durée totale des services qu'ils ont accomplis.

Article 131.- Les Institutions compétentes relevant de l'administration centrale peuvent par voie de convention être chargées d'organiser des concours communs pour le recrutement simultané des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales.

Article 132.- Le régime de retraite des personnels des collectivités territoriales comporte des avantages comparables à ceux consentis par les régimes généraux de retraite des personnels de l'État et ne peut prévoir d'avantages supérieurs.

Article 133.- Les fonctionnaires de l'État exerçant leurs fonctions dans un service transféré 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. Les options des fonctionnaires sont examinées dans l'ordre dans lequel elles ont été formulées. Les décisions de réintégration sont prises dans le même ordre.

Article 134.- Si les fonctionnaires ont opté pour le statut autre que celui dont ils relèvent, il est fait droit à leur demande dans un délai maximal de deux ans à compter de la date de réception de celle-ci.

Article 135.- Si les fonctionnaires ont opté pour le maintien de leur statut antérieur, ils peuvent :

- Soit demander à être placés en position de détachement de longue durée dans un emploi de l'État, de la collectivité ou de l'établissement auprès duquel ils exercent leurs fonctions. Dans ce cas, ils ont priorité pour y être détachés.
- S'il est mis fin au détachement à la demande de l'autorité auprès de laquelle le fonctionnaire a été détaché et pour une cause autre que l'insuffisance professionnelle ou un motif disciplinaire, l'intéressé est

réintégré dans sa collectivité d'origine et dans la limite des emplois vacants. En l'absence d'emplois vacants dans sa collectivité d'origine, il continue d'être rémunéré par la collectivité ayant mis fin au détachement au plus tard jusqu'à la date à laquelle le détachement devait prendre fin ;

- Soit demander à être affectés dans un emploi de la collectivité dont ils relèvent statutairement. Il est fait droit à leur demande dans un délai maximal de deux ans à compter de la date de réception de celle-ci et dans la limite des emplois vacants. Satisfaction peut être donnée à leur demande dans un délai inférieur à deux ans, par accord préalable entre l'État et les collectivités territoriales.

Article 136.- Lorsque aucun emploi n'est vacant, les fonctionnaires demeurent mis à disposition de l'État, de la collectivité ou de l'établissement auprès duquel ils exercent leurs fonctions.

Les intéressés disposent d'un délai de six mois pour confirmer ou modifier leur option initiale. Passé ce délai, ils sont réputés confirmer cette option.

Si les fonctionnaires modifient leur option initiale, il est fait droit à leur demande dans l'année qui suit cette nouvelle option.

Dans le cas contraire, la collectivité est tenue de les réintégrer sur la première vacance.

Article 137.- Toute nomination ou réintégration effectuée en méconnaissance de ces dispositions est nulle.

CHAPITRE IX DISPOSITION FINALE

Article 138.- Le présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets ou disposition de Décrets, tous Décrets-lois ou dispositions de Décrets-lois qui lui sont contraires et sera publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre de la Planification et de la Coopération Externe, chacun en ce qui le concerne.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 1^e février 2006, An 203^e de l'Indépendance.

Par le Président,

Boniface **ALEXANDRE**

Le Premier Ministre

Gérard **LATORTUE**

Le Ministre des Affaires étrangères et des Cultes

Hérard **ABRAHAM**

Le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique

Henri Marge **DORLEANS**

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

Paul Gustave **MAGLOIRE**

Le Ministre de l'Économie et des Finances

Henri **BAZIN**

Le Ministre du Plan et de la Coopération externe

Roland **PIERRE**

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources Naturelles
Et du Développement rural

Philippe **MATHIEU**

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie

Jacques Fritz **KENOL**

Le Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications

Fritz **ADRIEN**

Le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse
des Sports et de l'Education Civique

Pierre **BUTEAU**

Le Ministre de la Communication et de la Culture

Magali COMEAU **DENIS**

Le Ministre de la Santé Publique et de la Population

Josette **BIJOU**

Le Ministre des Affaires Sociales

Franck **CHARLES**

Le Ministre à la Condition Féminine

Adeline Magloire **CHANCY**

Le Ministre des Haïtiens Vivant à l'Étranger

Alix **BAPTISTE**

Le Ministre de l'Environnement

Yves André **WAINRIGHT**



Paraissent
Le Lundi et le Jeudi

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DIRECTEUR GÉNÉRAL
Wilfrès Edouard

161ème Année No. 20

PORT-AU-PRINCE

Vendredi 10 Mars 2006

SOMMAIRE

- *Décrets établissant l'Organisation et le Fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif désignés sous le sigle CSCCA.*

NUMÉRO EXTRAORDINAIRE

LIBERTÉ

ÉGALITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

FRATERNITÉ

DÉCRET

Me. BONIFACE ALEXANDRE
PRÉSIDENT PROVISOIRE DE LA RÉPUBLIQUE

Vu les Articles 21, 27-1, 48, 52-1, 61, 63, 66, 72, 73, 74, 76, 77, 83, 84, 92-2, 136, 145, 160, 171, 173, 173-2, 178-1, 180, 181, 181-1, 183-2, 184, 184-1, 186, 200 à 205, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 227, 227-1, 227-2, 227-3, 227-4, 228-2, 230, 232, 234, 235, 236-1, 236-2, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244 de la Constitution;

Vu l'entente convenue entre la Communauté Internationale, les Organisations de la Société Civile et les Partis Politiques portant création de la Commission Tripartite et du Conseil de Sages;

Vu le Consensus de Transition Politique adopté le 4 avril 2004;

Vu les Articles 107, 108, 109, 110, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 150, 151, 152 du Code Pénal;

Vu le Code d'Instruction Criminelle;

Vu la Loi du 26 août 1870 sur l'hypothèque légale qui frappe les biens des comptables de deniers publics;

Vu la Loi du 21 juillet 1871 sur les peines prévues pour contrecarrer le téupris des lois fiscales;

Vu la Loi du 15 août 1871 sur le refus ou la négligence de fonctionnaires de communiquer les pièces comptables de leur gestion;

Vu le Décret du 4 octobre 1984 créant le Fonds d'Investissement Public (FIP);

Vu le Décret du 31 mai 1990 sur les Délégations et les Vice-Délégations;

Vu le Décret du 22 août 1995 relatif à l'Organisation Judiciaire;

Vu la Loi du 4 septembre 2003 portant création du Département des Nippes;

Vu le Décret du 3 décembre 2004 fixant la réglementation des Marchés Publics;

Vu le Décret du 16 février 2005 portant Préparation et Exécution des Lois de Finances;

Vu le Décret du 17 mai 2005 portant Organisation de l'Administration Centrale de l'Etat;

Vu le Décret du 17 mai 2005 portant Révision du Statut Général de la Fonction Publique Haïtienne;

Considérant qu'il y a lieu de redéfinir le fonctionnement et l'organisation de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA);

Considérant qu'à cet effet, il convient de réviser le Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA);

Sur le rapport du Premier Ministre;

Et après délibération en Conseil des Ministres :

DÉCRÈTE

TITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET ATTRIBUTIONS DE LA CSCCA

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1.- Le présent Décret établit l'Organisation et le Fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif désigné sous le sigle CSCCA.

Article 2.- La CSCCA est une Institution indépendante qui a pour mission de juger les actes de l'Administration Publique, les comptes des Ordonnateurs et Comptables de deniers publics et d'assister le Parlement et l'Exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois et dispositions réglementaires concernant le Budget et la Comptabilité Publique.

- Article 3.-** La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif juge les comptes des comptables publics et ceux que rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.
- Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait ou qui seraient, comme toute autre personne, responsables d'irrégularités susceptibles de constituer des fautes de gestion.
- Article 3.1.-** La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif exerce, dans les conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou de toute autre personne soumise à son contrôle, ainsi que sur les comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique.
- Article 4.-** Les ressources de la CSCCA comprennent les allocations (ou Crédits) inscrites au Budget Général de l'Etat destinées à couvrir les opérations courantes (le fonctionnement) et les interventions stratégiques (les Investissements).
- Article 4.1.-** Comme toutes les Institutions émergeant au Budget Général, la CSCCA suit les mêmes règles, modalités et procédures relatives à la Gestion budgétaire et financière de l'Etat.

CHAPITRE II

DES ATTRIBUTIONS DE LA COUR SUPERIEURE DES COMPTES ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF : CSCCA

- Article 5.-** Dans le cadre de sa mission, la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif CSCCA, a pour attributions:
- 1) de juger les comptes des comptables de droit ou de fait et leur donner décharge de leur gestion ou engager, s'il y a lieu, leur responsabilité civile ou pénale;
 - 2) de confirmer, réformer ou annuler les actes des Responsables de l'Administration Publique non conformes aux lois et règlements;
 - 3) de donner son avis motivé sur tous les projets de contrats, accords et Conventions à caractère financier, commercial ou industriel auxquels l'Etat est partie;
 - 4) de faire rapport au Parlement de la régularité des transactions financières de l'Etat, ce rapport devra être publié;
 - 5) de participer au processus d'élaboration et de préparation du Budget Général de la République par des avis de conformité;
 - 6) d'exercer le contrôle administratif et juridictionnel des ressources publiques;
 - 7) de vérifier les comptes des différents organismes publics constituant l'Administration Centrale et l'Administration Décentralisée d'Etat;
 - 8) de vérifier les Institutions de la Société Civile bénéficiaires de subventions du Trésor Public, des Organismes Autonomes et des Collectivités Territoriales ou toutes institutions nationales ou Internationales exécutant des projets pour et au nom de l'Etat et des Collectivités Territoriales;
 - 9) d'ordonner / Certifier la Vérification, ou Vérifier, le cas échéant, les Entreprises dans lesquelles l'Etat ou ses entités décentralisées détiennent des participations;

- 10) de certifier les Comptes Généraux de la Nation comprenant les comptes de l'Administration Centrale, ceux des Collectivités Territoriales, des Organismes autonomes et les Comptes spéciaux du Trésor;
- 11) de recevoir l'inventaire des biens meubles et immeubles de l'Administration Publique et des autres organismes ou institutions cités à l'alinéa 8, en autoriser l'aliénation dans les conditions précisées par les lois et règlements administratifs;
- 12) de proposer aux Pouvoirs Publics des réformes d'ordre législatif ou réglementaire se rapportant à la mission de la CSCCA et qui lui paraissent conformes à l'intérêt public; et
- 13) de conduire toutes missions d'enquête, d'encadrement, de conseil et de consultation qui lui sont confiées par les Pouvoirs Publics;

TITRE II DISPOSITIONS ORGANIQUES

- Article 6.-** Pour remplir sa mission, la CSCCA dispose d'une organisation juridictionnelle supportée par une organisation administrative interne; la CSCCA est une institution déconcentrée territorialement.

TITRE III ORGANISATION JURIDICTIONNELLE

CHAPITRE I GÉNÉRALITÉS

- Article 7.-** L'Organisation juridictionnelle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est répartie en Chambres de Jugement (Financière et administrative) et en Structures d'Appel.
- Article 8.-** La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) est juge de droit commun en matière financière et administrative.
- Article 9.-** Les Tribunaux Administratifs et Financiers sont présidés par des magistrats.
- Article 9.1.-** Ces magistrats constituent un Corps dont les Statuts devront faire l'objet d'un Arrêté. Ils jouissent de toutes les protections et garanties d'indépendance dans l'exercice sérieux de leur fonction. Ils sont recrutés par voie de concours dans les conditions déterminées par les lois, règlements, procédures et tous autres textes à caractère juridique régissant la matière.
- Article 10.-** La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif juge en dernier ressort. Leurs décisions sont rendues sous forme d'Arrêts, au nom de la République. Ces décisions, sous peine de nullité, sont motivées. Elles pourront faire l'objet de recours en révision par devant le Conseil de la Cour ou de pourvoi en Cassation, selon des modalités fixées par les règlements et les procédures arrêtés.
- Article 10.1.-** Les Conseillers sont les Magistrats principaux de la CSCCA. Constitué en Chambres de Recours, ils sont juges de révision des décisions arrêtées par les Cours Régionales des Comptes. La compétence ordinaire d'une Chambre de Recours est de trois (3) Juges, avec l'assistance obligatoire du Ministère Public.

- Article 11.-** Les Arrêts de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif sont passibles de recours en Cassation. Le pourvoi en Cassation n'a pas d'effet suspensif sauf pour des cas introduits par les Pouvoirs Publics, en vertu de leurs prérogatives de puissance publique.
- Article 12.-** Tous les recours exercés par-devant la Cour de Cassation en matière financière et administrative sont réputés : «Affaires Urgentes». La Cour de Cassation se prononce pas de renvoi et statue au fond.
- Article 13.-** La force de chose souverainement jugée des décisions de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) clôt les litiges, fait déclencher le processus d'appropriation définitive par l'Etat ou les Collectivités Territoriales, ou ses différents organes, selon le cas des biens meubles et immeubles des personnes condamnées par les arrêts de l'Institution.
- Article 14.-** Les justiciables des arrêts de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) que sont les Organismes publics et les Administrés sont tenus d'obtempérer aux décisions de cette Institution, nonobstant pourvoi en Cassation.

CHAPITRE II DES CHAMBRES DE JUGEMENT

SECTION I LES CHAMBRES FINANCIÈRES

- Article 15.-** Les contrôles dévolus à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif ont pour objectif principal la reddition des comptes du Budget Général de l'Etat et des Collectivités Territoriales, par décisions des Chambres financières.
- Article 16.-** La reddition des comptes est une formalité annuelle d'ordre public et s'impose à tous les concernés: Comptables de droit ou de fait.
- Article 17.-** Les Arrêts rendus en cette matière emportent engagement ou désengagement de la responsabilité financière des Comptables de droit ou de fait.
- a) des Organismes étatiques;
 - b) des Collectivités Territoriales;
 - c) des personnes morales de droit privé au titre de subventions publiques dont elles sont bénéficiaires;
 - d) des personnes privées au titre de subventions publiques dont elles sont bénéficiaires.
- Article 18.-** Lorsqu'une décision dégage la responsabilité financière d'un Comptable Public de droit ou de fait, l'acte juridique prend le titre d'Arrêt de Quittas ou de Décharge. Cet acte emporte de plein droit radiation des inscriptions hypothécaires prises sur leurs biens et libération des montants déposés en garantie de leurs gestions.
- Article 19.-** La décision qui engage la responsabilité financière du Comptable de droit ou de fait soit en constatant des malversations, des détournements, des vols ou des concussions soit en relevant des actes préjudiciables au Trésor Public ou aux intérêts financiers des Collectivités Territoriales ou des Organismes autonomes prend le titre d'Arrêt de Débet.

Article 20.- L'Arrêt de Débet revêt deux (2) caractères distincts.

- a) Lorsque l'acte imputable découle de négligences, de l'incompétence ou de l'irresponsabilité des Comptables Publics de droit ou de fait, il entraîne à l'encontre du ou des concernés restitution, réparation et sanctions pécuniaires au profit des Organismes lésés. Notification en sera faite au Ministère chargé des Finances pour l'exécution de l'Arrêt.
- b) Lorsqu'il est établi par tous les modes de preuve généralement admis, que l'acte imputable profite directement ou indirectement aux Comptables de droit ou de fait, l'Arrêt de Débet suivra le cheminement ci-après spécifié:

Article 20-1.- Notification en sera faite, sans délai, aux deux (2) branches du Parlement, au Secrétariat de la Présidence, au Secrétariat de la Primature et au Ministre Chargé des Finances, Si l'Arrêt concerne un ou plusieurs membres du Cabinet Ministériel.

Article 20-2.- S'agissant des Comptables Publics de droit ou de fait, l'Arrêt de débet, accompagné des documents ou pièces appropriés sera communiqué, sans délai, au Commissaire du Gouvernement du Tribunal Civil compétent et/ou au Juge d'Instruction de la juridiction répressive, pour les suites que requiert le cas.

Article 21.- L'Arrêt de Débet, au sens de l'article 44-3, en plus des mesures administratives immédiates suivantes à l'encontre du délinquant : réparation, restitution des fonds détournés, gel des avoirs financiers, réalisation des cautions, mise sous séquestre des biens meubles et immeubles, peut requérir du Doyen du Tribunal Civil la privation des libertés individuelles du l'agent fautif, à titre conservatoire.

Article 22.- La prescription couvrant les cas d'infractions financières est de vingt ans, à partir de la cessation de fonction du fonctionnaire concerné ou des causes qui auraient empêché les poursuites.

SECTION II DES CHAMBRES ADMINISTRATIVES

Article 23.- Les Chambres administratives connaissent:

- a) des recours formés par les contribuables contre l'Administration fiscale en application des lois se rapportant aux impôts et taxes directs;
- b) des conflits qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution des contrats qui lient l'État et les Collectivités territoriales à des tiers;
- c) des recours exercés par les Administrés contre les décisions des Autorités administratives d'État ou locales pour détournement ou excès de pouvoir;
- d) des recours en réparation à l'occasion de dommages résultant d'activités de services publics d'État ou des Collectivités locales;
- e) des recours formés par les Agents de la Fonction Publique d'État, des Agents des Collectivités Territoriales ou des Agents à statut particulier contre des décisions faisant grief;
- f) des litiges opposant l'État et les entités décentralisées techniquement ou territorialement, sur requête de l'une ou l'autre des parties, requête individuelle ou collective;

- g) des litiges opposant entre elles les entités décentralisées techniquement ou territorialement, sur requête individuelle ou collective;
- h) des recours contre des actes de police administrative posés par les Maires, les Délégués et la section concernés de la Police Nationale d'Haïti dans l'exercice de leurs fonctions;
- i) des litiges concernant des personnes privées chargées d'un service public;
- j) du traitement d'actes dits détachables par application des actes de l'Exécutif à portée internationale;
- k) des recours suscités par tous autres actes relevant de la compétence de la Cour.

Article 24.- Les Arrêts rendus en Chambres Administratives portent sur l'annulation, la réformation ou la confirmation des actes découlant des situations spécifiées à l'article précédent.

Article 25.- Les décisions en cette matière sont exécutoires dans les quatre jours francs suivant le prononcé du jugement. Elles sont signifiées par exploit d'Haïsiens.

Article 26.- Le pourvoi en Cassation ne pourra s'étendre qu'à l'issue du recours par-devant les Chambres de Recours constituées des Conseillers, dans les formes et délais établis par les règles de procédures.

CHAPITRE III ATTRIBUTIONS DES PRÉSIDENTS DES CHAMBRES

Article 27.- Les Présidents dirigent les activités de leurs Chambres. A ce titre, ils;

- a) président les audiences et réunions de leurs Chambres;
- b) dirigent le personnel affecté à ces entités;
- c) soumettent au Président de la Cour leurs propositions en vue de l'établissement du programme annuel d'activités et en assurent la mise en œuvre et le suivi;
- d) répartissent les dossiers entre les Membres de leurs Chambres et veillent à leur traitement dans un délai ne dépassant pas trois (3) mois, à partir de la saisine du Tribunal par les parties concernées; et
- e) informent régulièrement le Président de la Cour sur l'état d'exécution des travaux en cours et lui proposent toutes mesures propres à accroître les performances de la juridiction.

CHAPITRE IV DES STRUCTURES D'APPUI AUX CHAMBRES

Article 28.- Les Chambres disposent de structures d'Appui : la Cellule d'Instruction et de Vérification et le Greffe.

SECTION I LA CELLULE D'INSTRUCTION ET DE VÉRIFICATION

Article 29.- La Cellule d'Instruction et de Vérification est une structure d'enquête mise à la disposition des Chambres financières et administratives.

Article 29-1.- Les enquêteurs relevant de cette cellule constituent un Corps: Ils sont recrutés par voie de concours dans les conditions déterminées par les lois, règlements, procédures et tous autres textes à caractère juridique régissant la matière.

Article 29-2.- Dans l'exercice de leurs fonctions, ils jouissent du droit d'accès permanent dans tous les bureaux, locaux ou dépendances des Organismes soumis au contrôle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA). Ils assurent leurs missions au moyen d'enquêtes, d'inspections sur place et de visites surprises.

Article 29-3.- Les enquêteurs jouissent de toutes les protections administratives et policières, garanties de leur indépendance dans l'exercice sérieux de leurs fonctions. Il ne peut être mis fin à ses services sauf pour fautes graves dûment reconnues et sanctionnées par la Loi; les Statuts particuliers de ce Corps seront déterminés par Arrêté d'application.

Article 29-4.- Avant d'entrer en fonction, ils prêtent le serment suivant par-devant le Conseil de la Cour réuni en audience plénière:

JE JURE DE REMPLIR FIDELLEMENT MA MISSION D'ENQUÊTEUR DE LA COUR SUPÉRIEURE DES COMPTES ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. DE ME CONFORMER AUX LOIS ET RÈGLEMENTS CONCERNANT LA TENUE DES ENQUÊTES. DE RESPECTER LE SECRET PROFESSIONNEL ET D'EXÉCUTER MA MISSION EN TOUTE IMPARTIALITÉ.

Le procès-verbal dressé par l'enquêteur dans l'exercice de sa fonction fera foi jusqu'à preuve contraire.

Article 30.- La Cellule d'Instruction et de Vérification a pour attributions:

- a) de déceler toute irrégularité ou infraction commise par les Agents Publics de nature à influencer l'exécution du Budget des Organismes étatiques ou locaux;
- b) de contrôler la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les Budgets des Organismes étatiques ou locaux;
- c) de s'assurer de la légalité et de la régularité de l'emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État et les services locaux;
- d) de vérifier les comptes et la gestion de tout organisme dans lequel l'État ou les Collectivités Territoriales détiennent des participations;
- e) de procéder à toutes enquêtes et investigations utiles auprès de toute Entité administrative;
- f) d'effectuer le contrôle administratif des comptes de matière des administrations publiques et locales; et
- g) d'effectuer toute mission demandée par le Président de la Cour, le Conseil de la Cour ou le Président de l'une des deux Chambres.

Article 31.- La Cellule d'Instruction et de Vérification a pour obligation de transmettre sans délai ses analyses et ses conclusions au Président de la Chambre concernée ainsi qu'au Chef du Parquet ou, le cas échéant, au Directeur Général pour compte du Président de l'Institution, aux fins de jugement.

- Article 32.-** Lorsqu'un contrôle révèle des faits ou indices assimilables au blanchiment d'argent, rapport en sera transmis à l'Unité Centrale de Renseignements Financiers (UCRF) ou à toute autre Organisation compétente de l'État, par les soins du Président de la Chambre concernée, pour les suites appropriées.
- Article 33.-** Les Agents des services financiers tant publics que privés sont déliés du secret professionnel par déclaration du Président de la Chambre concernée pour les besoins d'une enquête.
- Article 34.-** La Cour, les Magistrats de la Cour et le Personnel sont protégés conformément aux lois en vigueur, dans l'exercice de leurs fonctions contre les menaces, outrages, attaques, injures et diffamations dont ils pourraient être l'objet.
- Article 35.-** Le Président de la CSCCA peut requérir l'assistance de la Force Publique pour assurer la protection des magistrats, des enquêteurs et du personnel dans l'exercice de leurs fonctions, assurer le bon déroulement des activités de la Cour et concourir à la sécurité des bâtiments, des biens et des archives de l'Institution.

Sous Section II.- Le Greffe

- Article 36.-** Le Greffe est une unité d'appui à l'Organisation juridictionnelle relevant hiérarchiquement du Directeur Général. Il a pour attributions:
- a) de recevoir les pièces justificatives des dépenses publiques et en dresser rapport à la Chambre d'Instruction et de Vérification des Comptes et à la Direction Générale;
 - b) de gérer les dossiers des Affaires soumises aux Chambres Financières et Administratives;
 - c) d'assister les Juges aux audiences et dans toutes les opérations des Chambres;
 - d) d'assurer l'enrôlement des affaires et s'occuper tant de la mise au placet qu'aux délibérés;
 - e) d'adresser les expéditions des arrêts et autres décisions des Tribunaux Administratifs et Financiers;
 - f) d'assurer la police intérieure des audiences sous les ordres du Président du Tribunal administratif ou financier ou sous les ordres du Ministère Public; et
 - g) de recevoir les pièces justificatives des dépenses publiques et en dresser rapport à la Chambre d'Instruction et de Vérification des Comptes;

TITRE IV DU MINISTÈRE PUBLIC AUPRÈS DE LA CSCCA: MISSIONS ET ATTRIBUTIONS

- Article 37.-** Il est installé à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) des Agents du Pouvoir Exécutif exerçant la fonction de Ministère Public constitué d'un Commissaire du Droit assisté d'autant de Substitués que requiert le bon fonctionnement des instances juridictionnelles de la Cour.
- Article 38.-** Ils concourent au maintien de l'ordre dans les tribunaux administratifs et financiers de la Cour et à l'exécution des Lois et des Arrêts.

Article 39.- Ces Officiers Ministériels ont pour attributions:

- a) d'adresser des conclusions et des réquisitions écrites ou produire toutes observations orales aux différentes formations judiciaires;
- b) de recevoir les rapports des Magistrats instructeurs, les Arrêts des Chambres, les recours en révision d'Arrêts, pour avis motivés;
- c) de communiquer directement avec les autorités administratives ou judiciaires par notes du Parquet;
- d) de déférer à la Cour les cas d'opérations présumées constitutives de gestion de fait ou ceux susceptibles de relever du Conseil de discipline budgétaire, administrative ou financière;
- e) de suivre, en relation avec les services compétents du Ministère Chargé des Finances l'exécution des Arrêts et des décisions de la Cour;
- f) d'exercer directement au nom des justiciables suivants: Trésor Public, Organismes autonomes, Collectivités Territoriales ou autres Organismes tout recours en révision des Arrêts ou exercer tout pourvoi en Cassation d'Arrêts incriminés par lesdits Justiciables; et
- g) de remplir toute mission demandée par les Pouvoirs Publics dans le cadre de la reddition des comptes et du contrôle de l'exécution des lois budgétaires et financières.

Article 40.- Les Tribunaux Administratifs et Financiers, le Conseil de la Cour sont tenus de donner acte de toutes les réquisitions du Ministère Public, d'en délibérer et de se prononcer, audience tenante, selon la nature des causes à déterminer par les règlements intérieurs et les règles de procédure.

Article 41.- Les Officiers du Parquet sont chargés de poursuivre et de défendre dans toutes les affaires qui intéressent l'Administration Publique en général, le Trésor Public et les caisses des Collectivités Publiques, en particulier.

Article 42.- Les Officiers du Parquet communiquent leurs conclusions audience tenante. En aucun cas, ils ne pourront se référer à la sagesse du Tribunal.

Article 43.- Le Parquet n'est pas habilité à exercer directement des missions de contrôle et de vérification. Dans tous les cas, il s'en remettra à la Cellule d'Instruction et de vérification, pour toutes suites nécessaires.

Article 44.- Les Membres du Parquet sont nommés par Arrêté du Président de la République sur recommandation du Ministre Chargé des Finances.

Article 45.- Avant d'entrer en fonction, ils prêteront le serment suivant par-devant l'une des Sections de la Cour de Cassation :

JE JURE D'OBSERVER LA CONSTITUTION, D'APPLIQUER, DANS L'EXERCICE DE MES FONCTIONS, LES LOIS EN VIGUEUR, D'AIDER À LA DISTRIBUTION D'UNE Saine ET IMPARTIALE JUSTICE ET DE ME CONDUIRE, EN TOUT, COMME UN Digne ET LOYAL MAGISTRAT.

TITRE V ORGANISATION ADMINISTRATIVE INTERNE

Article 46.- L'organisation administrative interne de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) est une structure d'appel qui vise la préparation, le pilotage, le suivi, le contrôle et l'évaluation et la mise en œuvre des politiques publiques relatives à sa mission et à ses domaines de compétences. Elle comprend:

- a) Le Conseil de la Cour;
- b) Le Président et le Vice-Président de la CSCCA;
- c) Les Services Administratifs Internes, dirigés par le Directeur Général et composés des Unités ou Directions Centrales ou déconcentrées territorialement;

CHAPITRE I DU CONSEIL DE LA COUR

Article 47.- Le Conseil de la Cour est composé de 10 Conseillers dont un Président et un Vice-Président. Leur mandat est de dix (10) années. Le mandat des conseillers de la CSCCA ne pourra être écourté sauf cas de démission; ils ne pourront être destitués que pour forfaiture dûment reconnue, pour incapacité permanente démontrée hors de tout doute ou pour absence prolongée non motivée par des raisons de santé ou de service. Cette destitution sera prononcée par le Sénat de la République.

Article 47-1.- En cas d'absence prolongée (3 mois) d'un conseiller, le Président ou le Vice-Président de l'Institution, et/ou le Ministre Chargé des Finances informe le Sénat de la République qui décidera des suites appropriées.

Article 48.- Le Conseil de la Cour a pour attributions:

- a) de formuler des avis sur les questions importantes de procédure et de jurisprudence;
- b) examiner des affaires qui lui sont déférées par le Président, sur renvoi d'une Chambre ou sur réquisition du Chef du Parquet;
- c) d'arrêter le texte de la déclaration de conformité des Comptes Généraux de l'Administration Centrale;
- d) d'arrêter le texte du rapport général annuel sur la régularité des dépenses publiques;
- e) recevoir, en session plénière, la prestation de serment des fonctionnaires indiqués par la loi et les règlements;
- f) d'examiner les réformes d'ordre législatif et réglementaire à proposer aux pouvoirs publics;
- g) juger de l'opportunité pour la Cour d'accepter des missions extra juridictionnelles sollicitées par les Pouvoirs Publics;
- h) de prononcer les sanctions appropriées des comptables de droit ou de fait reconnus coupables de fautes dans l'exercice de leur fonction;

- j) de recevoir les recours des justiciables contre les arrêts des Chambres, en assurer leur révision, pour cause d'erreurs, omissions ou toutes autres causes légitimes, selon des modalités et des règles de procédure à déterminer;
- k) d'adopter ou amender les règlements intérieurs et les manuels de procédure;
- l) recevoir le rapport de gestion de la Présidence de l'Institution;
- m) de choisir, suite à l'étude objective des candidatures reçues, trois (3) Noms à soumettre au Président de la République pour la désignation du Directeur Général;
- n) de définir et adopter les Politiques de l'Institution en ce qui a trait à la Gestion des Ressources et les Interventions Stratégiques;
- o) de se prononcer sur les choix budgétaires proposés par le Président de l'Institution;
- p) de constituer les Chambres de recours formés des Conseillers; et
- q) de définir les mandats généraux ou spécifiques à accorder au Président ou au Vice-Président.

Section 1.1- Des Attributions des Membres du Conseil ou Conseillers

Article 49.- Les Conseillers de la CSCCA ont pour attribution, de façon spécifique :

- a) de préparer, d'assister et de participer aux réunions du Conseil;
- b) de donner leurs avis sur toute question soumise au Conseil;
- c) de proposer des points à inscrire à l'ordre du jour des réunions du Conseil;
- d) En tant que juge ultime de l'Institution, de participer aux chambres de recours formés par le Conseil;
- e) d'exécuter tout mandat spécifique décidé par le conseil;
- f) d'exécuter toute responsabilité prévue par les Lois et règlements de l'Institution;
- g) d'exécuter toute responsabilité déléguée par le Président; et
- h) de proposer toute mesure visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'Institution.

CHAPITRE II DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DE LA CSCCA

Article 50.- Le Président et le Vice-Président de la CSCCA sont choisis par leurs pairs pour l'intégralité du mandat du Conseil (10 années). Durant ce mandat, ils sont inamovibles.

Article 50-1.- Si après 3 tours de scrutin, aucun des candidats au poste de Président ou de Vice-Président n'obtient la majorité, le postulant ayant obtenu le plus grand nombre de voix au 3e tour sera intronisé au poste en jeu. S'il y a ex-aequo, celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix au 2e tour est réputé avoir remporté le scrutin; si l'ex-aequo persiste, le premier tour est considéré

selon la même logique; si le départage n'est toujours pas possible le plus grand nombre de votes au total des 3 tours est considéré. Si jusque-là l'ex-aequo persiste, un 4^e tour de scrutin décisif est organisé entre les candidats ex-aequo les moins placés au 3^e tour de scrutin. Si en dépit de tout, l'ex-aequo persiste, le Sénat de la République tranche entre les candidats ayant obtenu le meilleur score au 4^e tour. Ce processus ne devra pas excéder 15 jours ouvrables.

Section II.1- Des Attributions du Président de la CSCCA.

Article 51.- Le Président de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) est le Premier Magistrat de l'Institution. Il a pour attributions:

- 1.- d'assurer la représentation officielle de la Cour;
- 2.- d'élaborer le Plan Stratégique de l'institution pour soumission au Conseil;
- 3.- d'orienter, diriger, coordonner, contrôler, superviser et évaluer les activités de la Cour;
- 4.- d'élaborer, présenter et défendre auprès des organismes compétents les avant-projets de Budget de l'institution;
- 5.- de passer au nom de l'institution des marchés publics et autres contrats administratifs conformément aux lois et règlements en vigueur;
- 6.- de donner délégation de pouvoir et de signature conformément à ce qui est établi par la loi;
- 7.- de transmettre au Président de la République la liste des 3 personnes retenues pour le poste de Directeur Général de l'institution. L'arrêt de nomination du Directeur Général retenu devra intervenir au plus tard 10 jours ouvrables suivant la soumission de la liste des candidats;
- 8.- de nommer les Agents de la Cour conformément aux lois et règlements en vigueur;
- 9.- de veiller à la représentation de la Cour en justice pour les actes et faits relevant des agents de cette institution dans et à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions;
- 10.- de veiller à l'exécution des actes qu'il signe ou contre signe;
- 11.- de préparer et présenter à l'Exécutif les projets de loi relatifs à ses domaines de compétence;
- 12.- d'exercer toutes autres attributions et obligations qui lui sont dévolues par la Constitution, la loi et les règlements;
- 13.- d'exercer toutes responsabilités dévolues aux conseillers;
- 14.- de prévoir, préparer et organiser les Réunions du Conseil;
- 15.- de préparer les Compte Rendus et Procès-Verbaux de Réunion du Conseil et en faire rapport aux membres;
- 16.- d'assurer la communication adéquate des décisions de la Cour et du Conseil ; et
- 17.- d'exécuter tout mandat général ou spécifique du Conseil.

Section II.1- Des attributions du Vice-Président

Article 52.- Le Vice-Président de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) a pour attributions essentiellement de:

- a) de remplacer le Président en cas d'absence ou d'empêchement;
- b) d'assumer les responsabilités déléguées par le Président;
- c) d'assister le Président dans l'exécution des décisions du Conseil;
- d) d'exercer toutes responsabilités dévolues aux Conseillers;
- e) d'exercer toute autre responsabilité prévue par les Règlements Internes de l'Institution;
- f) d'exécuter tout mandat général ou spécifique du Conseil.

CHAPITRE III DES SERVICES ADMINISTRATIFS INTERNES

Article 53.- Les Services Administratifs Internes de la CSCCA constituent une structure d'appui qui peut être déconcentrée territorialement. Ils sont composés de directions et d'unités, subordonnées au Directeur Général de l'Institution.

Section III.1- Du Directeur Général

Article 54.- La Direction Générale est l'organe de gestion, de pilotage, de coordination et de contrôle des différentes Unités, des Services Centraux et des Services territorialement déconcentrés appelés à mettre en œuvre les politiques publiques dans le cadre des missions dévolues à la CSCCA.

Article 55.- La Direction Générale est placée sous la responsabilité d'un Agent de carrière ayant le titre de Directeur Général. Il est nommé par le Président de la République à partir d'une liste de trois (3) noms soumis par le Conseil de la Cour.

Il est l'Ordonnateur Délégué de la CSCCA.

Article 56.- Le Directeur Général a pour attributions:

- 1.- de contribuer à l'élaboration du programme annuel des opérations et activités de la Cour, veiller à sa mise en œuvre et en assurer le suivi et l'évaluation;
- 2.- de préparer, sous l'autorité du Président, le programme d'activités ainsi que le budget de l'Institution;
- 3.- de veiller au respect et à l'application du présent Décret et à l'exécution des instructions du Président;
- 4.- de rendre compte au Président de la CSCCA des activités de la Direction Générale et des différentes directions, unités et des Services territoriaux déconcentrés de la Cour;
- 5.- de préparer les rapports bi-annuels sur les différentes activités de la Cour;

- 6.- de réunir trimestriellement, sous l'autorité du Président, les entités administratives déconcentrées en vue d'une meilleure coordination des activités de l'institution;
- 7.- de veiller au bon déroulement de la carrière des Agents de la Cour conformément au Statut Général de la Fonction Publique ou à tout statut particulier adopté pour gérer lesdits Agents;
- 8.- de représenter le Président de la CSCCA à sa demande;
- 9.- de tenir à jour la liste des obligations de la Cour et veiller à leur liquidation;
- 10.- de remplir les autres attributions prévues dans les règlements internes de l'Institution;
- 11.- de notifier les arrêts de la Cour, certifier les copies et extraits desdits arrêts; et
- 12.- de tenir à jour l'inventaire des biens meubles et immeubles de l'Administration Publique et en assurer le contrôle et le suivi de leur aliénation.

Section III-2 - Les Unités Techniques d'Appui à la Direction Générale

Article 57.- Pour accomplir pleinement sa mission, la Direction Générale de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) s'appuie sur des Unités ou Directions Techniques qui peuvent être déconcentrées territorialement.

Sous Section III-2-7- Des Services Territorialement Déconcentrés

Article 58.- Sous l'Autorité du Directeur Général, les Services déconcentrés territorialement constituent le support administratif à la déconcentration des 2 missions fondamentales de la CSCCA. Elles viennent en appui des activités de contrôle, de vérification et de jugement dans les divisions Territoriales et administratives de la République. Les conditions de la déconcentration administrative de la CSCCA seront déterminées par les disponibilités humaines et budgétaires, les règlements internes de l'institution, en conformité avec les textes juridiques régissant la matière.

TITRE VI DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Article 59.- Les Conseillers Juges de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, et le Commissaire du Gouvernement auprès de la CSCCA ont rang de Juge à la Cour d'Appel.

Les Substituts du Commissaire ont rang de Substitut du Commissaire du Gouvernement près la Cour d'Appel, le Magistrat Instructeur en Chef, a rang de Juge près le Tribunal Civil.

Article 60.- Le Sénat de la République veille à ce que dix (10) Conseillers soient toujours en fonction à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) que ce soit pour un mandat de dix (10) ans, ou pour une fraction du mandat en cas de vacance d'un poste. Six (6) mois avant la fin du mandat des Conseillers en fonction, un appel public à candidature doit être lancé, à partir du 1^{er} avril, en vue du renouvellement total du Conseil de la Cour.

Article 60-1.- Les procédures pour combler une vacance d'un poste de conseiller devront être ciblées et être complétées en 45 jours au plus. Pour tout mandat résiduel d'un délai inférieur à une année, la vacance d'un poste de conseiller ne sera pas comblée. Pour les postes de Président et de Vice-Président de l'institution dans ce cas, un des conseillers disponibles sera choisi par ses pairs pour combler la vacance.

- Article 40-2.-** En cas de retard enregistré dans le processus de renouvellement général du Conseil de la Cour, le Directeur Général, en tant qu'Ordonnateur Délégué, s'occupera des affaires courantes touchant le fonctionnement des services.
- Article 41.-** Vingt (20) jours ouvrables avant l'expiration du mandat des Conseillers, l'acte de nomination des candidats retenus comme Conseillers sera communiqué par le Président du Sénat de la République au Président de la République. Cette liste sera promulguée et publiée par Arrêté de l'Exécutif dans un délai n'excédant pas 10 jours ouvrables avant l'expiration du mandat des conseillers. Des séances d'information des nouveaux Conseillers seront organisées avant l'accomplissement des formalités de prestation de serment par-devant l'une des Sections de la Cour de Cassation.
- Article 42.-** Le Sénat de la République engage le 1^{er} juin de chaque exercice administratif une firme de Vérification et de Contrôle pour auditer les comptes et les travaux de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA). Rapport en sera acheminé aux deux (2) branches du Parlement et à l'Exécutif.

TITRE VII DISPOSITIONS TRANSITOIRES

- Article 43.-** Les modalités de fonctionnement des Chambres, les règles de procédure, le statut des magistrats ou autres Agents et les règlements intérieurs de l'Institution seront fixés par Arrêtés d'application, dans un délai n'excédant pas un (1) an à dater de la publication du présent Décret.

TITRE VIII DISPOSITIONS FINALES

- Article 44.-** Le présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets ou dispositions de Décrets, tous Décrets-Lois ou dispositions de Décrets-Lois qui lui sont contraires et sera publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Economie et des Finances.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 23 novembre 2005 Au 202^{ème} de l'Indépendance.

Par le Président


M^{re} Benoît ALEXANDRE

Le Premier Ministre


Gérard LAURETUE

Le Ministre des Affaires Etrangères
et des Cultes


Hervé ABRAHAM

Le Ministre de la Justice
et de la Sécurité Publique



Henri Mergé DORLEANS

Le Ministre de l'Intérieur
et des Collectivités Territoriales



Paul Gustave MAGOIRE

Le Ministre de l'Économie
et des Finances



pc Henri BAZIN
Jacques Fritz KENOL

Le Ministre du Plan
et de la Coopération Extérieure



Roland PIERRE

Le Ministre de l'Agriculture, des Ressources Naturelles
et du Développement Rural



Philippe MATHIEU

Le Ministre du Commerce, de l'Industrie
et du Tourisme



Jacques Fritz KENOL

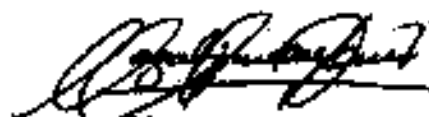
Le Ministre des Travaux Publics, Transports
et Communications


Fritz ADRIEN
Josette BLOU

Le Ministre de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse,
des Sports et de l'Éducation Civique


Pierre BUTEAU

Le Ministre de la Culture
et de la Communication


Magar COMEAU DENIS

Le Ministre de la Santé Publique
et de la Population


Josette BLOU

Le Ministre des Affaires Sociales


Franck CHARLES
Henri Margo DORLEANS

Le Ministre à la Condition Féminine


Adeline Magloire CHANCY

Le Ministre des Habitants Vivant à l'Étranger


Alla BAPTISTE

Le Ministre de l'Environnement


Yves André WAINRIGHT