

## Un cadre légal pour les collectivités territoriales

Jean RénoI ÉLIE

**Nous posons la nécessité de comprendre les causes du flou persistant sur l'existence ou sur le fonctionnement des Collectivités Territoriales en Haïti et celle d'un travail à entreprendre pour avancer. Pour ce faire, nous présentons brièvement le cadre de la décentralisation afin de situer institutionnellement les Collectivités Territoriales et de présenter des lignes à considérer dans la législation sur la matière. Nous signalons aussi des tentatives de casser l'idée de la participation en espérant que cela suffira pour (re)lancer le débat.**



Luce TURNIER, *Jeune fille assise*

Depuis plus d'un-quart de siècle, nous parlons beaucoup de Collectivités Territoriales, souvent présentées par des intéressés comme des entités nouvelles. Pourtant la Constitution « de Duvalier » de 1983 mentionnait déjà des collectivités locales ; la Constitution de 1843 stipulait aussi l'autonomie de la commune. Cependant, il manque encore un cadre légal pour leur fonctionnement. Les citoyens éprouvent de la peine à saisir le rôle de ces entités. Les élus ne connaissent pas assez leurs attributions. Les instances centrales de l'État ne portent aucun intérêt pour la question et ne se soucient pas de travailler à l'élaboration et la mise en place dudit cadre, à plus de 25 ans du vote de la Constitution de 1987. Peut-on parler d'État de droit, dans ces conditions ?

Dans ce bref article, nous ne prétendons pas donner un traitement exhaustif à la matière et nous ne traiterons pas des rapports entre l'État de droit et un État de droite, ni de ceux entre l'État de droit et la couverture des besoins économiques et sociaux de la population. Nous ne discuterons même pas de la notion « d'État de police, dans lequel l'État et son administration sont affranchis de l'obligation de respecter la loi » (Maurice Bourjot, 1991).

De toute façon, dans l'État de droit, il est surtout question, entre

autres choses, d'un cadre légal qui porte tous, dirigeants et dirigés, à se soucier des droits humains en protégeant et en respectant la dignité de la personne. Pour nous, cela signifie reconnaître que les gens ont la capacité de réfléchir sur leur situation et sur la construction du futur ; que les citoyens participent à la souveraineté nationale. Le traitement donné jusque-là aux Collectivités Territoriales va-t-il dans ce sens ? S'il y a des retards, des méprises ou des mépris, qui en porte la responsabilité ?

### La décentralisation

Souvent, nous nous trompons ou nous nous laissons tromper sur le sens de la décentralisation qui n'est pas la déconcentration des services. C'est tenir compte de la répartition de la population sur le territoire et suggérer de placer les centres de services le plus proche possible des différents segments de la population de façon à faciliter leur accès et la distribution des services. La décentralisation n'est pas le décloisonnement industriel mais la mise en place d'infrastructures capables d'attirer des industries (dans tous les départements, selon la Constitution). Il ne s'agit pas non plus d'un jeu de délocalisations ou de relocalisations d'entreprises ou de centres de services. D'ailleurs, ces entreprises, tout en apportant des opportunités d'emplois, peuvent aussi introduire des nuisances dans les localités. En les plaçant, on doit aussi tenir compte de questions d'ordre économique ou écologique et de l'état du réseau de communication, ce qui amène à la question de l'aménagement du territoire.

Selon l'article 87.4 de la Constitution, la déconcentration des services et le décloisonnement industriel accompagnent la décentralisation, ce qui prouve que le législa-

teur donne des contenus différents à ces trois concepts.

**La décentralisation, aujourd'hui, ne peut pas signifier un retour à la situation d'avant 1915. Elle implique assurément le rejet du processus qui a amené à tout décider à partir de Port-au-Prince, du Palais National ou du chef du Pouvoir exécutif. Tous les citoyens participent à la souveraineté nationale**

La décentralisation renvoie à la sphère politique. Le paragraphe 7 de la Charte fondamentale stipule, de façon claire, que la décentralisation sert à faciliter la participation citoyenne, ce qui ne nous autorise pas à confondre décentralisation et démocratie, ni à croire que la décentralisation amène automatiquement la démocratie. On pourrait bien évoquer l'autonomie des provinces, avant l'occupation américaine commencée en 1915, comme l'a fait Georges Anglade (1982), dans son *Atlas Critique*. Mais, il faudrait tout de suite se rappeler que cette autonomie des provinces ne se donnait pas dans un cadre démocratique. Les bourgeoisies locales, à partir des ports ouverts au commerce extérieur, captaient l'essentiel de la richesse nationale et excluaient la majorité de la population des discussions sur les orientations politiques. Seuls les notables, dans les assemblées primaires, participaient au choix des responsables municipaux, lors des rares élections. La décentralisation, aujourd'hui, ne peut pas signifier un retour à la situation d'avant 1915. Elle rejette assurément le processus qui a amené à tout décider à partir de Port-au-Prince, du Palais National ou du chef du Pouvoir Exécutif. Tous les citoyens participent à la souveraineté nationale.

La décentralisation tient compte de la séparation des pouvoirs de l'État au niveau central, l'autonomie des pouvoirs constitués étant une garantie contre la tendance à un retour de la dictature avilissante d'un homme. La décentralisation est institutionnelle. Elle consacre l'autonomie de différentes institutions de l'État qui reste unitaire ; tient compte des nuances locales dans la réalité nationale ; facilite le regroupement des citoyens dans des unités administratives pour le traitement d'affaires locales ; permet des prises de décisions de ces regroupements. La décentralisation est institutionnelle et territoriale. Elle consacre l'existence de pouvoirs locaux qui ne s'érigent pas en compétiteurs du pouvoir central. La loi détermine leurs domaines d'intervention. Si, comme dans celui de l'éducation, les différents niveaux de pouvoir travaillent sur les mêmes thèmes, l'orientation générale est donnée par l'administration centrale et, chaque fois qu'un conflit éclate entre eux, c'est au tribunal administratif de trancher.

Le pouvoir local tient compte aussi de l'aspect institutionnel de la décentralisation. Il est exercé par différentes instances, ce qui permet d'éviter l'autoritarisme d'un homme se présentant comme l'illuminé du moment où disposant de moyens suffisants pour corrompre les gens. Il y a encore plus à faire. La décentralisation doit promouvoir la démocratie pour éviter un retour à la situation d'avant 1915, tout en consacrant l'existence des pouvoirs locaux avec les mêmes secteurs ou avec d'autres. Pour ce faire, les différents responsables locaux utiliseront des institutions prévues pour leur participation à la définition, la conduite et le contrôle des politiques locales. Ainsi, la conception, la mise en place et le fonctionnement des institutions

consacreront l'inclusion de tous les secteurs.

La décentralisation constitue un cadre de formation pour le citoyen qui commence à s'intéresser à la gestion des affaires locales. Il acquiert ainsi un ancrage dans la réalité et participe à des discussions à des niveaux intermédiaires pour continuer à se former et à devenir un citoyen responsable au niveau national.

La centralisation et la concentration, commencées ou relancées en 1915, avaient avancé rapidement, pour devenir étouffantes. Les nombreux comités de relèvement des années soixante-dix et quatre-vingt peuvent être considérés comme des réactions timides contre la centralisation et la concentration à outrance. Ils n'ont pas su briser le carcan de la dictature. La Constitution de 1987 insiste alors sur la décentralisation à partir de Collectivités Territoriales. Cette disposition répond à une avancée du droit constitutionnel en général et correspond aussi à des demandes populaires pour le respect de la personne, à des cris contre le pillage des ressources dans les localités. Il importe de rendre opérationnelles les dispositions constitutionnelles et de bien tracer les missions et le mode de fonctionnement des Collectivités Territoriales, par des lois.

### **Les Collectivités Territoriales**

Les Collectivités Territoriales servent à rendre la décentralisation opérationnelle. La Constitution les crée à partir de divisions territoriales existantes mais, de nombreux intéressés à la question n'arrivent pas toujours à distinguer les premières des secondes.

### **Les divisions territoriales**

Dans son article 9, la Constitution dispose que « Le territoire de la République est divisé et subdivisé en départements, arrondissements, communes, quartiers et sections communales ». Cependant, chacun des différents ministères considère son propre découpage du territoire, ce qui rend difficile la compréhension de l'administration. Reconnaissons que le découpage opéré par le ministère de l'Intérieur reste proche de la disposition constitutionnelle sur les divisions territoriales.

### **La Constitution a créé trois niveaux de collectivités territoriales, pour passer à un concept plus concret que celui de la décentralisation**

Au cours de l'histoire, l'État a tergiversé sur les divisions administratives. L'arrondissement militaire a perdu de sa force depuis l'occupation américaine. D'autres arrondissements l'ont supplanté tout en utilisant la même base territoriale: l'arrondissement financier pour la gestion des taxes et l'ordonnement des dépenses de l'État (ministère des Finances); l'arrondissement pour la détermination de circonscriptions électorales (ministère de l'Intérieur, Conseil électoral)... La vie économique était surtout réglée par des arrondissements financiers, durant le XIX<sup>ème</sup> siècle et pendant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Mais, le contrôle politique, de 1930 à 1986, était exercé officiellement par des préfectorales qui couvraient le territoire d'un ou deux arrondissements. Entre 1980 et 1985, on avait beaucoup dépensé pour établir des régions et des sous-régions qui devaient porter les efforts de développement. La Constitution de 1987 a laissé ces divisions territoriales de côté,

pour se concentrer sur le département comme Collectivité Territoriale responsable de la planification du développement en accord avec l'administration centrale.

Les anciennes divisions administratives ne disparaissent pas totalement; des individus et même des institutions s'y réfèrent continuellement ou les citent tout simplement. Les divisions administratives ne viennent pas toujours d'unités sociales préalablement constituées. D'ailleurs, le clientélisme politique a participé à la mise en place d'un grand nombre d'entre elles. Les limites territoriales ne sont pas arrêtées de manière définitive. L'on assiste à des litiges entre les unités administratives, documentées au ministère de la Planification, selon F. Deshommes (2004). L'habitat dispersé et les déficiences du réseau routier rendent aussi difficile la reconnaissance de leurs limites. Dans ces conditions, les divisions administratives sont difficiles à distinguer.

### **Confusions et imprécisions sur les Collectivités Territoriales**

En tout cas, à partir de trois des divisions territoriales, (la section communale, la commune, le département), la Constitution a créé trois niveaux de Collectivités Territoriales, pour passer à un concept plus concret que celui de la décentralisation. La question est complexe. Nous enregistrons beaucoup d'imprécisions sur la nature même de ces Collectivités Territoriales. Examinons quelques-unes avec la commune, la plus ancienne Collectivité Territoriale. L'histoire de la décentralisation est d'abord celle de la commune. Les pouvoirs locaux ont commencé à exister légalement quand les princes ont accepté d'accorder à des bourgeois l'autorisation de se regrouper en communes. Au départ, la commu-



Marie-Hélène CAUVIN, *Gang série III*, 2007

ne se présente comme un regroupement de citoyens.

Chez nous, les gouvernements cherchent souvent à en faire des circonscriptions administratives placées sous le contrôle de leurs agents et préfèrent nommer les « magistrats communaux », au lieu de laisser aux citoyens le choix de leurs conseillers communaux à partir d'élections. Ils cherchent souvent à noyauter les mairies. Sous Sténio Vincent, les conseils municipaux s'occupaient de « l'ad-

ministration locale de leurs communes » ; l'administration communale était placée sous le contrôle immédiat du Pouvoir exécutif (Constitution de 1935, article 46). Sous les Duvalier, les mairies étaient placées sous le contrôle d'un conseil de préfecture présidé par le préfet de leur arrondissement, représentant direct du Pouvoir exécutif (Constitution de 1957, articles 131 et 133). Ces dernières années, malgré l'autonomie proclamée de la commune en tant que Collectivité Territoriale (Cons-

titution de 1987, article 66), même pour organiser des fêtes dans leurs juridictions, les maires doivent solliciter l'aide du ministère de l'Intérieur et subir la concurrence de parlementaires élus par leurs zones ; les gouvernements cherchent à s'attacher les parlementaires.

Certains maires se comportent comme des employés de l'administration centrale, au lieu d'agir comme le premier citoyen de leur commune. Cette attitude est généralisée si l'on se réfère au texte publié par la Fédération Nationale des Maires d'Haïti, la FANAMH, en 1997. Notons que des structures d'encadrement les encouragent dans ce comportement.

Des intéressés à la question de la décentralisation n'arrivent pas à comprendre que l'existence de la Collectivité Territoriale n'efface pas celle de la circonscription administrative dans une unité donnée. L'État et plusieurs niveaux de Collectivités territoriales interviennent dans un même espace. Par conséquent il est important d'insister sur les attributions propres à chaque niveau de pouvoir.

La plupart des auteurs de guides de formation pour les agents des Collectivités Territoriales ne se soucient pas des missions des différents niveaux de Collectivités Territoriales ; ils demandent, par exemple, à la section communale de travailler sur tous les dossiers. Souvent, pris dans l'engrenage du néolibéralisme qui veut détruire ou, tout au moins, réduire l'État à la plus simple expression, et peu soucieux de la nécessité d'une solidarité nationale agissante, ils cherchent à articuler dangereusement des Collectivités territoriales haïtiennes avec des instances étrangères, en agitant le drapeau de la coopération décentralisée.



Mais, pour avancer dans la discussion, car il importe de tracer les grandes lignes de la législation nécessaire sur la décentralisation ou sur les Collectivités Territoriales, commençons par définir une Collectivité Territoriale. Ensuite, examinons rapidement les rapports des Collectivités Territoriales ou entre elles et l'Administration centrale, dans certaines questions comme l'intercommunalité, les recettes fiscales, l'aménagement du territoire, l'administration des collectivités territoriales, les rapports entre les membres des conseils d'administration, la question de la coopération décentralisée...

### Qu'est-ce qu'une Collectivité Territoriale ?


Pour définir une Collectivité Territoriale, nous partons de ses dimensions que sont la population, le territoire, le nom, les affaires propres, le conseil d'administration, l'instance de participation et la question de l'autonomie.

Dans **la population**, nous devons distinguer l'ensemble des personnes qui vivent dans l'entité et leur subdivision en secteurs différents et qui bénéficient des services fournis par la Collectivité Territoriale. Mais, seuls les citoyens qui jouissent de leurs droits civils et politiques, participent aux prises de décisions.

**Le territoire** désigne l'espace couvert par l'entité, avec ses caractéristiques écologiques, ses potentialités, ses problèmes. Dans chacun d'eux, il importe de considérer le mode d'occupation du sol. Des dispositions doivent être prises pour éviter des conflits de territoire. Les compétences *ratione loci* de chaque Collectivité Territoriale seront établies. Nous devons nous rappeler qu'une même personne vit, à la

fois, dans une section communale, dans une commune, dans un département et sur le territoire national. Il y a donc quatre niveaux d'imbrications pour la population et pour le territoire.

**Le nom** de l'entité doit être précisé, pour une bonne identification de la Collectivité Territoriale, sans oublier que des entités de même niveau ou de niveaux différents portent souvent des mêmes noms ou des noms semblables. À l'occasion de l'élaboration de la législation sur les Collectivités Territoriales il serait bon de changer des noms qui présentent une connotation dénigrante pour les habitants et de statuer sur l'instance qui a le pouvoir d'attribuer les noms officiels.

 **La décentralisation ne doit pas mettre en question l'unité nationale. Les relations internationales font partie des attributions régaliennes de l'État**

Les trois niveaux de Collectivités Territoriales disposent chacun **d'affaires propres**, pour parler ici de compétence *ratione materiae*, sinon de nombreux conflits seront enregistrés et les Collectivités Territoriales apporteront plus de nuisances que de services à la population. Il y a une tendance à demander à chaque niveau de Collectivité territoriale de travailler sur tous les dossiers. La Constitution ne saurait éclaircir complètement l'imbroglie des affaires propres. Mais, déjà, elle présente des indications utiles et logiques. Elle suggère que le Conseil d'Administration de la Section Communale fasse principalement un travail d'animation sur son territoire, pour permettre à la population de profiter des structures propres à la formation écono-

mique, sociale et culturelle mises à sa disposition par l'État (article 64). Elle confie à la commune le soin de gérer les centres de services collectifs et les biens du domaine privé de l'État (articles 73, 74). Le département travaille principalement sur la planification du développement (articles 81, 87.2). Il demande à tous les niveaux de Collectivités Territoriales de travailler sur l'éducation (article 32.1) et leur permet de travailler sur les taxes les concernant (article 218).

Une Collectivité Territoriale est gérée par un **conseil élu** par ses habitants, généralement appelé Conseil d'administration (articles 63, 66, 78). Si cette disposition n'est pas respectée, on doit plutôt parler d'une circonscription administrative, contrôlée par des agents de l'Exécutif, qui ne sert pas à la participation citoyenne, comme le stipule la Constitution, dans le paragraphe 7 de son préambule.

Le Conseil d'Administration de la Collectivité Territoriale disposera de **l'autonomie** suffisante pour s'occuper de ses affaires, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de recours contre ses actes. Le Tribunal administratif est là pour connaître des litiges entre une collectivité et une personne physique ou morale, une autre Collectivité Territoriale ou l'État.

Chaque Collectivité Territoriale dispose **d'une instance de participation** appelée assemblée pour canaliser la participation des citoyens aux affaires. L'on veillera à une articulation continue entre les membres de cette assemblée et les segments de population qu'ils représentent de façon que l'assemblée soit effectivement le porte-parole de la population.

## **Les rapports entre les Collectivités Territoriales**

La Constitution n'établit pas de rapports directs de hiérarchie entre les conseils des Collectivités Territoriales. Les rapports entre la commune, le département et l'administration centrale sont réglés par les articles 73, 83 et 87,1. Les conseils rendent compte à leurs assemblées respectives qui, à leur tour, donnent des rapports aux conseils des niveaux englobants. La loi du 28 mars 1996 a inséré la section communale dans la chaîne. Dans un État de droit, l'obligation est faite d'appliquer ces dispositions et de mettre en place une structure administrative capable d'assurer le fonctionnement de l'ensemble.

## **L'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire se conçoit d'abord au niveau national dont certains aspects touchent à l'internationale. C'est impossible de penser à une somme de petits aménagements au niveau des sections communales pour atteindre l'échelle nationale. Des travaux d'aménagement pourront être attribués à différents niveaux de collectivités territoriales. Par exemple, une mairie peut décider de la division de sa ville ou du territoire de sa commune en blocs devant porter tels types d'infrastructures ou devant accueillir tels types d'activités.

## **L'intercommunalité**

Les mairies peuvent avoir besoin d'équipements coûteux pour des services à offrir à leur population. Elles peuvent s'entendre pour les utiliser ensemble ou à tour de rôle et ont intérêt à conjuguer leurs efforts pour disposer de services légaux, de génie, ou de services d'assainissement efficaces.... La législation sur les Collectivités ter-

ritoriales pourrait encourager et faciliter une coopération entre elles.

## **Les recettes fiscales locales**

Une Collectivité Territoriale peut recevoir des subventions de l'État, mais, si elle est comprise comme un regroupement de citoyens recherchant son autonomie, elle doit logiquement générer ses propres ressources. Celles fournies par l'État seront ajoutées en complément. Les habitants d'une Collectivité Territoriale auront donc à contribuer à son fonctionnement. Aussi, la législation sur la matière indiquera la procédure à suivre et les moyens permettant aux contributeurs de participer au frais y relatifs.

## **L'administration des Collectivités territoriales**

Les conseils d'administration élus des Collectivités Territoriales s'appuient normalement sur des équipes de fonctionnaires ayant reçu une formation technique en rapport avec leurs postes respectifs. Pour se perfectionner et pour se dévouer à la gestion de l'entité, ils ont besoin de l'assurance qu'ils peuvent faire carrière. Ainsi, la législation sur les Collectivités Territoriales doit inspirer confiance aux employés des unités.

## **Les rapports entre les membres des conseils d'administration**

Les conflits entre des membres de conseils d'administration sont fréquents parce que, certaines fois, les motivations financières personnelles de leurs membres sont peut-être plus importantes que le désir d'améliorer les conditions de vie des habitants de la collectivité territoriale. Des déclarations pour un contrôle de richesses illicites seraient nécessaires et la Cour su-

périeure des comptes devrait être en mesure de se prononcer sur la gestion financière des maires et des responsables de Collectivités Territoriales en général, dans un bref délai. Mais, surtout, des formules pour inciter les élus aux conseils des Collectivités Territoriales à travailler ensemble devraient être trouvées. Revenir à un dirigeant autoritaire unique, ne fera pas avancer la construction de la démocratie.

## **La question de la coopération décentralisée**

Nul ne peut se passer, aujourd'hui, des relations de coopération. Mais, la décentralisation ne doit pas mettre l'unité nationale en question. Les relations internationales relèvent des attributions régaliennes de l'État. Elles doivent être menées sous le contrôle de l'autorité centrale du pays. Toute la communauté nationale en pâtit quand ceux qui les mènent font fausse route.

## **Attention aux détours pour faire échec à la démocratie participative**

D'une façon générale, les autorités centrales du pays, le Législatif comme l'Exécutif, ne s'intéressent pas à l'avancée de la décentralisation. En ont-elles peur ? Sont-elles conscientes de la situation ? Il faut reconnaître aussi que les citoyens, les citoyennes ne la demandent pas non plus. Patience ? Passivité ? Erreur d'analyse ? N'ayant peut-être pas dépassé le messianisme, ils attendent des dirigeants dévoués à la cause de la démocratie.

Des intéressés au statu quo en profitent pour demander d'alléger le texte de la Constitution de tout ce qui est orienté vers la participation citoyenne. On ne tient même pas compte des procédures pour

l'amendement, ce qui ne nous surprend pas. Dans un travail antérieur sur la décentralisation (J. R. Elie, 2008) nous avons signalé une longue histoire d'avancées et de reculs sur la question, commencée depuis 1843. Elle continue mais, il faut toujours attirer l'attention des citoyens sur des actions subtiles ou grotesques contre la décentralisation. Nous signalons ici quelques-unes :

a) *l'état de la législation sur la décentralisation*

Nous ne disposons pas d'une législation sûre de la décentralisation mais nous comptons des textes ou des propositions de textes. La loi du 28 mars 1996 s'arrêtait à la section communale et ne considérait que son organisation. Elle laissait l'impression d'une tentative de bloquer le processus de décentralisation. Elle donnait tant d'attributions au CASEC qu'elle semblait vouloir étouffer cette instance. Les députés et les sénateurs avaient profité de l'occasion pour exercer leur contrôle sur la section communale. D'ailleurs, cette loi avait apparemment été prise surtout pour dire quelque chose sur les élections à venir des Collectivités Territoriales et du Parlement. Les décrets du 1<sup>er</sup> février 2006 ont été présentés comme un jeu complet de textes traitant un cadre général pour la décentralisation, l'organisation, la fonction publique territoriale et le fonctionnement des trois niveaux de Collectivités Territoriales. Le Premier ministre Alexis n'étant pas satisfait, les a mis en veilleuse et a soumis au Parlement deux textes sur les Collectivités Territoriales, section communale, commune oubliant la Collectivité Territoriale département. Le Parlement n'a pas donné suite aux démarches du Premier ministre Alexis. En 2008, des commissions du Parlement préparaient d'autres propositions...



Rose-Marie DESRUISSEAU, *Symboles*, 1974

### b) *le goût de la complication*

Travailler sur trois niveaux de Collectivités Territoriales est déjà un exercice compliqué pour le citoyen fraîchement sorti d'un régime centralisé à outrance. Mais, nous avons le goût des complications. Les décrets du 1<sup>er</sup> février 2006 ont multiplié les instances des Collectivités Territoriales et les attributions de chacune d'elles. Des occasions de conflits se présentaient entre les Collectivités Territoriales et l'administration centrale...

### c) *des détours pour contourner la participation citoyenne*

Des observateurs estiment qu'une question aussi importante que la mise en place des Collectivités Territoriales ne devait pas être traitée par des décrets paraphés par les membres d'un gouvernement antérieur... La Présidence qui les avait publiés n'en assumait pas la responsabilité. Les responsables avaient organisé des discussions autour d'un projet et avaient même invité l'Université à y participer. Ils peuvent donc dire qu'ils avaient élaboré les textes avec une approche participative qui, malheureusement, n'avait pas su s'élever à la hauteur de la situation. Ils avaient laissé de côté les assemblées, les bureaux des parlementaires, instances normales de participation. Dans l'élaboration de leurs propositions, les parlementaires avaient préparé des documents à partir desquels ils avaient invité des personnalités à des discussions. Ils pouvaient aussi parler d'une certaine participation mais, ils se sont arrêtés à cette démarche, d'où la persistance à ignorer les instances constitutionnelles ou légales.

La décentralisation peut constituer un cadre pour la construction d'une démocratie réelle par l'engagement du Législatif et de l'Exé-

cutf qui doivent être conscients de leurs missions et de leurs limites. Les citoyens, de leur côté, ont l'obligation de faire preuve de responsabilité et de détermination.

Les dirigeants et les citoyens se sentiront en sécurité et seront disposés à avancer ensemble si des lois adéquates règlent leurs rapports. À un niveau ou à un autre, ils participeront tous à l'élaboration des lois et à leur application. Celles concernant la décentralisation ou les Collectivités Territoriales méritent une attention particulière, aujourd'hui car elles doivent aider à construire la démocratie participative. Le développement d'une sociologie législative permettant de bien articuler les différents acteurs dans l'élaboration des instruments légaux s'avère urgent.

## Une sociologie législative pour la construction et pour le fonctionnement de la démocratie participative prônée par la Constitution de 1987

En proposant le développement d'une sociologie législative appropriée, nous nous démarquons de la ligne de Jean Carbonnier (1978), lequel distingue une démarche ante-législative et une démarche post-législative. Il cherche surtout à montrer que les législateurs ont intérêt à préparer les citoyens à accepter les textes de loi et à les convaincre de la nécessité de leur application, à l'instar d'une démocratie représentative à la Sieyès (1788). Pour ce dernier, le peuple ne peut vouloir que par ses représentants. Déjà Bernard Cubertafond (1999) invite à sortir de la théorie du législateur tout puissant, pour observer que le droit est le produit complexe d'une culture, le résultat de rapports de forces, l'enjeu de luttes d'intérêts, un fondement à investir, à influencer.

Nous proposons une sociologie législative pour la construction et pour le fonctionnement de la démocratie participative prônée par la Constitution de 1987. Dans notre approche, nous faisons appel à la responsabilité citoyenne. Les citoyens connaissent les canaux de participation à leur disposition et prennent des dispositions pour les utiliser. Les dirigeants tiennent compte des mécanismes de participation pour assurer la légitimité de leurs actes et pour porter les citoyens à œuvrer dans la construction continue de la communauté nationale. Pour faciliter, le développement de cette sociologie législative, les institutions de formation, universités ou autres, veillent à l'ancrage de leurs programmes dans la réalité et animent des sessions de formation à la citoyenneté.

## Bibliographie

- ANGLADE, Georges, 1982, ERCE et CRC, *Atlas Critique d'Haïti*, Montréal.
- BOURJOL, Maurice, Préface du livre de Didier Boutet : 1991, *Vers l'État de droit*, L'Harmattan, Paris.
- CARBONNIER, Jean, 1978, *Sociologie juridique*, Quatridge, PUF, Paris, 2004.
- CUBERTAFOND, Bernard, 1999, *La création du droit*, ellipses, Paris.
- DESHOMMES, Fritz, 2004, *Décentralisation et Collectivités territoriales en Haïti*, Éditions Cahiers universitaires, Port-au-Prince, 2004.
- ELIE, Jean Réno. 2008, *Participation, Décentralisation, Collectivités territoriales en Haïti, Travail législatif et décisions administratives depuis 1987*. Impression Imprimeur II, Port-au-Prince.
- FENAMH, 1997, *Du partage des compétences entre les maires et le pouvoir central*, texte diffusé par la presse, en 1997.
- SIEYÈS, Emmanuel J., 1788, *Qué es el Tercer Estado*, UNAM (1989), Mexico, texte original en français Qu'est-ce que le Tiers-État ? Traduction de José Rico Godoy.
- Constitutions de 1843, 1932, 1957, 1983, 1987.
- Loi du 28 mars 1996 portant organisation de la section communale.
- Les cinq décrets du 1<sup>er</sup> février 2006.