

La section communale est-elle la section rurale ?

Tony CANTAVE

Le découpage territorial a consacré, depuis l'indépendance, la grande fracture socioéconomique qui a rendu impossible la construction véritable de l'Etat-Nation et qui porte plus d'un à parler d'Etat excluant. La balkanisation et l'émiettement anarchisant des divisions territoriales administratives ont commencé à partir de la Constitution de 1957. Avec celle de 1987 et la loi du 28 mars 1987, la situation s'est davantage complexifiée avec l'apparition, d'une part, des Collectivités Territoriales, des blocs urbains, des sections communales, et, d'autre part, des CASEC, ASEC, des délégués de ville, rendant plus difficile les processus de décentralisation.



Sergine ANDRÉ, *Sans titre*, 2008

Le paysage politico-administratif et spatial haïtien a été fortement modifié comme suit par l'article 2 de la Constitution de 1946 avec l'élévation des quartiers suburbains et des sections rurales au rang de divisions territoriales administratives :

« Le territoire de la République est divisé en cinq départements qui sont : le département du Nord, le département du Nord Ouest, le département de l'Artibonite, le département de l'Ouest, et le département du Sud. Chaque département est subdivisé en arrondissements, chaque arrondissement en communes et chaque commune en quartiers et sections rurales. »

L'ère de la balkanisation et de l'émiettement du territoire, et de l'anarchie spatiale concernant le passage d'une structure à une autre, sans respecter les normes et le cadre légal prescrits, a commencé avec la Constitution de 1957. On est passé de cinq départements à dix, de 27 arrondissements à 44, de 110 communes à 144. *« ...aucune création de poste militaire, de quartier ou de commune ne pourra avoir lieu qu'après une enquête du Pouvoir exécutif établissant que le développement général de la localité justifie cette mesure »* (Article 2 de la Constitution de 1935- non repris dans les autres Constitutions).

De plus, toute une classification légale de communes, d'érection de sections communales en quartiers, de quartiers en communes existe depuis le XIX^{ème} siècle. Aucune de ces mesures constitutionnelles et légales n'a été respectée.

Deux nouvelles notions d'ordre spatial font leur apparition dans le paysage politico-administratif spatial avec la Constitution de 1987

Par ailleurs, deux nouvelles notions d'ordre spatial font leur apparition dans le paysage politico-administratif spatial avec la Constitution de 1987, à savoir : la notion de section communale remplaçant celle de section rurale (art.9) et la désignation des départements, communes et sections communales au titre de collectivités territoriales (art. 61).

La question fondamentale qui nous interpelle est la suivante :

La notion de section communale, créée par les constituants de 1987, serait-elle une coquetterie sémantique pour évacuer, masquer l'exclusion sociale ou le système d'apartheid qui, depuis l'indépendance, frappe la section rurale, Dans cette espace, la paysannerie haïtienne, – encore majoritaire dans le pays– a élu domicile dans des conditions historiques mieux connues sous le terme de marronnage ou fuite , sorte de résistance individuelle à la colonisation et à l'esclavage sur le sol d'Ayiti depuis 1503 avec l'arrivée des premiers Noirs importés d'Afrique ?

La section communale, serait-elle l'ancienne section rurale érigée en division territoriale administrative à partir de la Constitution de 1946 ?

La section communale est-elle, au titre de la Constitution de 1987, un espace bien précis de la commune couvrant soit des espaces ruraux, soit des espaces urbains aux côtés des 61 quartiers suburbains qui devraient être sous la juridiction d'un avant-poste de police de la défunte armée d'Haïti, accompagnés d'un tribunal de paix et d'un office d'Etat-civil à titre de présence de l'Etat sur cette division territoriale ?

Il est important de souligner l'énorme différence entre les sections d'une commune tant en superficie (exemples : 14^e Morne Chandelle, commune de Carrefour 3.1 km² et 6^e Bassin, commune des Gonaïves 201,35 km²), qu'en population (22^e Malanga commune de Carrefour 2 000 habitants et 2^e Des Vases, commune de l'Archaïe avec plus de 40 000 habitants) sous la responsabilité d'une structure de trois membres appelée Conseil d'Administration de la Section Communale, sans oublier les tissus de relations historique, sociale, culturelle et administrative développés entre certaines sections communales avec d'autres communes limitrophes ¹.

L'option de la 46^e législature

La 46^e législature a tranché en faveur de la deuxième acceptation faisant fi :

D'une part, de l'intégration de la section rurale comme un des espaces composant la commune (cf. article 1^{er} de la loi du 27 juillet 1951 sur les conseils communaux et article 2 du décret du 22 octobre 1982 sur l'organisation communale) : *« Le territoire de chaque commune comprend la ville, les banlieues, les quartiers, les sections rurales qui y sont rattachées, ainsi que les ilots adjacents. »*

D'autre part, de l'absence par les constituants de 1987 de définition du statut juridique de cette collectivité au regard des statuts juridiques précisés pour le département affublé du titre de « *personnalité morale* » (art. 77) et pour la commune jouissant de « *l'autonomie administrative et financière* » (art. 66), alors que la section communale en tant que Collectivité Territoriale est censée jouir des mêmes prérogatives que le département et la commune aux libellés des articles 61 et 218 de la Constitution. Il faut ajouter que la 46^e législature en faisant une loi seulement sur l'organisation de la Collectivité Territoriale de la Section Communale (loi du 28 mars 1996, art. 2.1), accorde à cette dernière –au grand dam de la Constitution– l'« *autonomie administrative et financière* » au même titre que la commune, ce qui pose aujourd'hui de sérieuses difficultés de gestion pour l'administration communale.

Il n'est pas superflu de rappeler que le statut juridique de la section communale prescrit par la Constitution de 1987 en son article 62 l'a confiné au simple rôle de division territoriale : « *La section communale est la plus petite entité territoriale administrative de la République* »

Pour une prise de position éclairée, intégrée et nationale dans l'optique du changement des pratiques de l'Etat et de la société civile dans l'élaboration des normes juridiques au pays

Ces problèmes de vision méritent d'être débattus avec la population pour une prise de position éclairée, intégrée et nationale dans l'optique du changement des pratiques de l'État et de la société civile dans

l'élaboration des normes juridiques au pays.

La 46^e législature persiste et signe

La loi du 28 mars 1996 statue sur « l'organisation de la collectivité territoriale de section communale² ».

Au premier abord, il ne s'agit guère d'une loi sur les Collectivités Territoriales comme il est coutume de l'appeler. Il nous faudrait porter une rectification, car elle régit plutôt l'une des Collectivités Territoriales, en l'occurrence la section communale et ne fixe seulement que l'organisation de cette collectivité, contrairement au prescrits de l'article 63 de la Constitution qui précise que : « *Son mode d'organisation et de fonctionnement est réglé par la loi* »

De plus, la Charte fondamentale de 1987 définit cette Collectivité Territoriale en tant que division territoriale sans préciser son nouveau statut juridique : « *La section communale est la plus petite entité administrative de la République* » (art. 62), alors que la 46^e législature, lui accorde la jouissance de l'autonomie administrative et financière au même titre que la commune : « *La section communale jouit de l'autonomie administrative et financière dans les limites fixées par la Constitution et par la loi.* », (art. 2.1).

En outre, elle précise : *Chaque section communale comprend un nombre déterminé d'habitations et de regroupement d'habitations fixé par la loi portant délimitation territoriale.* (art.3.1)

Attention ! Rien ne définit ce qu'est un groupe d'habitations, ni d'après quels critères se fait le regroupement. Plus encore, les habitations participent à la nomination

des membres des assemblées de section communale qui doivent aussi participer à la mise en place de l'Assemblée municipale prévue à l'article 67 de la Constitution: « *Le Conseil municipal est assisté dans sa tâche d'une assemblée municipale formée notamment d'un représentant de chacune de ses sections communales (c'est nous qui soulignons).*

À ce compte, n'y a-t-il pas lieu de reconsidérer le statut juridique de l'habitation ?

La section communale est-elle une section rurale³ ?

Dans la loi du 28 mars, la section communale pose problème : Section communale et section rurale ont-elles la même signification ?

En examinant la loi électorale qui a régi la première élection des membres des organes de la Collectivité Territoriale de Section Communale (CASEC et ASEC), la loi du 28 mars 1996 et la façon dont le CEP a géré l'élection des assemblées, force est de constater une confusion *entre section communale et section rurale* chez les parlementaires.

À notre avis, il faudrait se pencher sérieusement sur la question de la commune comme Collectivité Territoriale afin que des mesures adéquates soient prises pour en changer l'approche, *car cela entraîne de nombreuses et graves conséquences.*

« Section » en français signifie *morceau*. Par conséquent, une section communale est un morceau d'une commune ; il s'ensuit qu'une commune est la somme de toutes les sections qui la composent.

Dans chaque commune du pays il y a une *partie rurale (en dehors)* et une *partie urbaine (la ville)*. Une commune devrait comprendre des sections communales rurales ainsi que des sections communales urbaines. Ainsi chaque section communale, qu'elle soit urbaine ou rurale, serait pourvue d'un CASEC et d'une ASEC. C'est la condition *sine qua non* pour que chaque recoin du pays soit représenté comme partie intégrante d'une Collectivité Territoriale et que toute la population sans distinction soit associée à la décentralisation et à la participation qui sont les deux piliers de la *démocratie participative*.

C'est le seul moyen de s'assurer que les habitants de Lafosette, quartier du Cap-Haïtien, ceux de La Croix St-Joseph, section communale rurale de Port-de-Paix, ou bien ceux de Gabion, quartier huppé des Cayes, participent au même titre à la vie de leur pays avec les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Les citoyens de la section communale urbaine ne bénéficient pas adéquatement de la démocratie participative

Pour régler rapidement la question des représentants de ville, la loi du 28 mars en dépit des réclamations de rectification de la part de certaines organisations⁴ de la société civile a introduit le concept de *délégué de ville* (heureusement, cette disposition n'est inscrite que dans la rubrique *Dispositions transitaires*) qui, au lieu de résoudre le problème, l'a complexifié. Logiquement, un représentant de l'ASEC à l'Assemblée Municipale (AM) serait tenu de soumettre à l'ASEC un compte-rendu de la rencontre, bien que cette disposition ne soit pas

stipulée dans la loi. Qu'en est-il alors du *Délégué de Ville* ? À qui soumet-il un rapport des réunions de l'Assemblée Municipale? Qui est-il censé représenter? *Lui-même*. Il s'ensuit que les citoyens de la section communale urbaine ne bénéficient pas adéquatement de la démocratie participative.

De plus, le point de vue de quelle entité va-t-il défendre à l'Assemblée Municipale ?

Certains prétendent que le Conseil Municipal peut remplacer le CASEC dans la section communale urbaine car il en a toujours été ainsi. C'est un argument tout-à-fait fallacieux car le Conseil Municipal a été élu par toute la commune.

La Constitution de 1987 stipule en son article 70 que pour être élu membre d'un Conseil Municipal, « *il faut avoir résidé au moins trois ans dans la commune* ». Il n'y est pas dit dans la ville.

En outre, l'article 24 de la loi du 28 mars stipule qu'il revient au CASEC « *d'administrer les biens du domaine privé de l'État dans sa section sous la supervision du Conseil municipal* ». Cet article est en parfaite adéquation avec l'article 74 de la Constitution qui attribue au Conseil Municipal la gestion « *des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune* » et sous le contrôle de l'Assemblée municipale. Il faut en plus souligner l'articulation à faire avec l'article 39 et de la Charte fondamentale qui précise ce qui suit : « *Les habitants des sections communales ont un droit de préemption pour l'exploitation des terres du domaine privé de l'État situées dans leur localité* ».

Au regard de l'Article 74 de la Constitution et de l'Article 24 de la



Michèle MANUEL, *Les danseuses*

loi du 28 mars, en plus d'autres autorités compétentes de l'État, quatre partenaires sont impliqués lorsque les biens de l'État font l'objet de transactions dans la commune, à savoir : le CASEC, l'ASEC, le Conseil Municipal et l'Assemblée Municipale.

Si la partie urbaine de la commune n'est pas considérée comme une section communale, elle sera alors régie par des règlements différents de ceux qui gouvernent la partie rurale. Le cas échéant, seulement le Conseil Municipal et l'Assemblée Municipale seront concernés dans de telles transactions.

D'après les articles 19.3 et 19.12 de la loi du 4 mars, il incombe au Conseil d'administration de la section communale de préparer le plan de développement et le budget de la Section Communale ; et selon l'article 10 de cette même loi, il revient à l'ASEC de voter « *le projet de budget de la section communale préparé et présenté par le CASEC.* »

Qu'en est-il de la partie urbaine? Qui est chargé de préparer son budget ou son plan de développement ? *Le Conseil Municipal (les*

magistrats) n'a pas cette compétence. (4)

L'article 19.12 de la loi du 4 mars établit clairement les attributions du coordonnateur du Conseil Municipal. Il y est dit que le Conseil Municipal intègre le budget des Sections Communales au budget de la commune.

Nous pourrions citer beaucoup plus d'exemples, les uns plus frappants que les autres, exposant cette confusion entre *section communale* et *section rurale*.

La gestion de la partie urbaine de la commune n'est pas l'unique fonction du Conseil Municipal. Il doit plutôt coordonner en encadrant toutes les actions de la commune, qu'il s'agisse d'une section communale urbaine ou communale rurale pourvu qu'elle soit reconnue comme faisant partie intégrante de la commune. *Le Conseil Municipal coordonne donc toutes les actions et activités des Conseils d'Administration de la Section Communale.*

Cette fonction de coordination n'est pas en contradiction avec la notion d'autonomie de la section

communale urbaine ou rurale. Pour que les sections communales soient vraiment autonomes, elles doivent avoir leurs propres recettes fiscales. L'Administration des sections communales urbaines et rurales doit prélever les taxes et impôts pour les affecter seulement aux activités de la partie urbaine. Ils seront alors plus équitablement alloués. Donc, *les sections communales urbaines et rurales auront leurs propres assiettes fiscales pour financer leurs activités.* Ainsi, la commune percevra la part qui lui revient de droit et cette politique inique de deux poids deux mesures « *Bourik travay pou chwal galonnen* », comme dit le proverbe créole, ne sera plus appliquée.

En ce qui concerne les Délégués de Ville

Arrêtons-nous un moment sur la notion de « *Délégué de Ville* », une des conséquences néfastes de la façon tordue dont la question de section communale et section rurale a été abordée. L'introduction de *Délégués de Ville* est un faux pas dans la mise en place des Collectivités Territoriales. Il est nécessaire de redresser la barre sans tarder.

Entrons au cœur du sujet. De l'article 10 à l'article 18, la loi du 4 avril décrit les détails des attributions des ASEC, des modalités de réunion, de la procédure de saisine par une commission de conciliation en cas de litige, etc.

Néanmoins, à part les articles 39 et 40 de la partie B du Titre IV intitulé *Dispositions transitoires*, traitant des critères d'élection à l'Assemblée Municipale et à l'Assemblée Départementale, rien n'est dit dans cette loi au sujet des attributions des Délégués de Ville.

En effet, l'article 39 établit la présence des *Délégués de Ville* et renvoie aux articles 29.1 et 36.1 qui traitent respectivement des conditions d'éligibilité des membres de l'ASEC et de l'élection par les habitants de leurs représentants à l'ASEC d'un « *cartel dit composé* ».

De son côté, l'article 40 de la loi dispose du choix par l'Assemblée municipale de son représentant à l'Assemblée Départementale dans la huitaine qui suit la prestation de serment des délégués de ville.

À l'évidence, il faut donc constater qu'aucun rôle n'est assigné aux *Délégués de Ville*. Même lorsqu'ils sont constitués en cartel, ils ne forment jamais une assemblée. Parfois, il n'y a qu'une seule personne. Les Assemblées ont non seulement beaucoup à faire, mais encore elles existent en fonction des conseils. Les Assemblées « *délibèrent* » et les Conseils « *exécutent* ». Qu'en est-il des Délégués ?

L'introduction de Délégués de Ville est un faux pas dans la mise en place des collectivités territoriales

Il ne faudrait pas croire que les *Délégués de Ville* vont représenter la partie urbaine de la commune dans l'Assemblée Municipale. Ils vont simplement se contenter d'ergoter, de pérorer hors propos et à tout propos. Rien de plus. Il n'y a pas de provision légale leur assignant un rôle quelconque. La principale tâche de l'ASEC est de ratifier le plan de développement et le projet de budget de la section communale soumis par le CASEC. Les délégués de ville n'ont pas un conseil d'administration chargé de préparer un budget et un plan de déve-

loppement à leur soumettre, ils n'ont absolument rien à contrôler. Ils ne répondent et n'ont de compte à rendre à personne.

Pis encore, dans beaucoup de cas particulièrement dans les communes englobant de grandes villes comme les chefs-lieux de départements, le nombre des *Délégués de Ville* dépasse celui des représentants ruraux dans les assemblées municipales. Citons en exemple l'Assemblée Municipale des Gonaïves où l'on retrouve dix délégués de ville sur un total de 21 membres, celle du Cap-Haïtien compte 17 sur un total de 21 membres, à Fort-Liberté, six sur 15, aux Cayes, huit sur 21...

Ainsi, dans les Assemblées Municipales, ce groupe qui n'a aucune responsabilité à plus de membres que celui des représentants des ASEC. De ce fait, il peut en résulter un dysfonctionnement des assemblées.

Il est essentiel de combler cette lacune à laquelle, fort heureusement, il est facile de remédier à travers la loi-cadre sur les collectivités territoriales. De toute façon, comme prochaine étape, il faudra inévitablement voter cette loi-cadre, car c'est la base, la fondation de cette structure dénommée Collectivité Territoriale.

La loi-cadre devra expressément spécifier que la composition d'une commune inclut des sections communales urbaines et de sections communales rurales, et aussi en donner le nombre... Ainsi les dispositions transitoires de la loi du 28 mars 1996 traitant des *Délégués de Ville* deviennent *ipso facto* caduques.

Cet état de choses inscrit dans la section appelée « *dispositions transitoires* » du titre IV de la loi sur

l'organisation de la Collectivité de section communale en date du 28 mars 1996, perdue encore en dépit des trois autres législatures (47,48^e et 49^e) et n'a pas retenu l'attention des concepteurs des décrets de 2005 sur les Collectivités territoriales –notamment de la 48^e qui n'a pas jugé bon de reprendre ces décrets élaborés sous un gouvernement provisoire sans légitimité constitutionnelle en dépit des velléités affichées et mille fois répétées du député de Pétiou-Ville, Steven Benoit d'apporter des corrections adéquates.

Et que dire des quartiers suburbains ?

Aujourd'hui au nombre de 61, les quartiers suburbains légalement constitués depuis la loi du 24 août 1906 sont une partie agglomérée d'une section rurale d'une superficie ne dépassant pas 2 km² avec une population d'environ 2 000 habitants soustraite de l'emprise du chef de section rurale et sur lequel l'Etat s'engage à ériger un avant-poste de police, un office d'Etat-Civil et un tribunal de Paix.

En réalité, l'érection des quartiers suburbains était l'apanage de l'armée d'Haïti qui effectivement mettait l'avant-poste de police sous le commandement d'un caporal ou un sergent.

Aujourd'hui, quelle est la réalité de ces quartiers suburbains dans la hiérarchie des divisions territoriales ? De quelle autorité relèvent-ils ? Du Conseil Municipal ? Du CASEC de la section communale sur laquelle ils ont été édifiés ou, comme pour les sections communales urbaines, de leur CASEC et ASEC ? Ou encore, doivent-ils disparaître comme espace administratif ?

L'aménagement du territoire national, le redécoupage du territoire administratif sur des critères plus objectifs reposant sur la superficie, la population, les ressources disponibles, les atouts entre autres, le regroupement des espaces territoriaux selon des politiques publiques bien définies, demeurent des éléments primordiaux avant toute implantation du lancement de la décentralisation en Haïti. Une esquisse de l'approche de l'organisation territoriale a été élaborée par la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA) lors de son second mandat 1999-2001⁵.

La décentralisation territoriale prescrite par la Constitution de 1987 et son corolaire obligent l'approche du développement local dont la base constitutive est le territoire avant d'être une question légale et devront identifier et consulter toutes les études prioritaires pour la mise en marche des processus⁶.

De plus, il s'avère important de souligner que la Constitution, en son article 87-4, a prescrit que *la décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration*. Il n'est pas superflu de rappeler ici que l'article 2 de la Constitution du 15 juillet 1932 a mis en évidence l'importance d'une politique publique incluant les espaces territoriaux retenus comme divisions administratives –sorte de politique de déconcentration avant la lettre—. Il faut aussi rappeler que ce prescrit constitutionnel a été repris dans toutes les autres Constitutions sans que la loi fixant les modalités d'application n'ait vu le jour: « ...*Le nombre et les limites de ces subdivisions sont déterminés par la loi qui règle également l'organisation et le fonctionnement tant des divisions que des subdivisions administratives. (art. 2).*

En outre, vu les pouvoirs attribués aux *Habitations*, ossature principale de la Collectivité Territoriale de Section Communale dans la loi du 28 mars 1996 –participation à la nomination des membres de l'ASEC (art. 35, 35-1, 35-2, 36, 36-1) et de l'Assemblée Municipale (art. 39) en articulation avec les prescrits constitutionnels de l'article 67, ne faudrait-il pas revoir leur statut juridique dans l'organisation politico-administrative du pays ?

Encore une fois, et comme toujours, l'État, donc la politique, doit être au poste de commande.

Notes

¹ Cette remarque vaut pour toutes les divisions territoriales administratives du pays (départements, arrondissements, communes, quartiers et sections communales rurales ou urbaines).

² E. LEBLANC Jr, *Collectivités territoriales : cadre légal in Rencontre # 15-16-Port-au-Prince, décembre 2002*

³ GRIEAL : *Kout je sou lwa 28 mars 1996 la, Port-au-Prince, Impressions Magiques, février 2005*

⁴ E. LEBLANC Jr, *Idem.*

⁵ CNRA / T. CANTAVE, R. DENIZE, C. SAUVAGEAU, *L'Organisation territoriale en Haïti, document # 5, Port-au-Prince, mars 2002*

⁶ *Textes relatifs à la question territoriale en Haïti et au lancement des processus de décentralisation :*

G. ANGLADE, *Espace et Liberté, ERCE et CRC, Montréal, 1982*

G. ANGLADE, *Atlas Critique d'Haïti, ERCE et CRC, Montréal, 1982*

T. CANTAVE, *Le projet constitutionnel de décentralisation : une cogestion et une co-administration de la République, GRIEAL, ronéo, Port-au-Prince, octobre 2006*

S. CASTOR, *Décentralisation et processus de démocratisation en Haïti in pouvoirs locaux et décentralisation, Centre Tricontinental, L'Harmattan, Paris, 1997*

G. BARTHÉLÉMY, G. DANROC, T. CANTAVE, *État de Droit, Décentralisation, HSI, Port-au-Prince, 2^e Édition, 1998*

Gouvernement haïtien, Constitution, 1987

Gouvernement haïtien, Code Rural, 1962

R. ÉLIE, *Participation, Décentralisations, Collectivités Territoriales en Haïti : Travail Législatif et Décisions Administratives depuis 1987- Imprimeur II, Port-au-Prince, 2002*