



Lois

sur la décentralisation

annotées

Loi Organique n 2014-018 | Loi n 2014-020 | Loi n 2014-021

Les idées et positions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

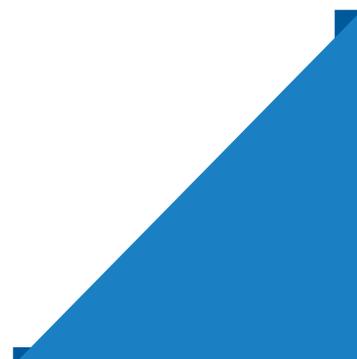
Lois

sur la décentralisation

annotées

Loi Organique n 2014-018 | Loi n 2014-020 | Loi n 2014-021

Réalisation : Friedrich-Ebert-Stiftung
Coordination : Jean-Aimé Raveloson
Antananarivo, décembre 2014



SOMMAIRE

Mot de présentation	4
Annotation de la Loi Organique n°2014-018 du 14 août 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires	5
Annotation de la Loi n°2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes	19
Annotation de la Loi n°2014-021 du 22 août 2014 relative à la représentation de l'Etat	85
Postface	91
Les auteurs des annotations	

MOT DE PRESENTATION

Madagascar s'est engagé, il y a 20 ans, sur la voie de la décentralisation dont les fondements sont le développement harmonieux et équilibré de l'ensemble du territoire national, ainsi que la promotion de la démocratie locale pour une meilleure responsabilisation et participation des citoyens dans les actions de développement et la gestion des affaires publiques, en s'efforçant de donner des réponses satisfaisantes aux besoins locaux.

Les nouvelles lois sur la décentralisation ont été adoptées par l'Assemblée Nationale au mois d'août 2014. Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation mène depuis octobre 2014 une série de campagne sous forme de descentes sur terrain afin de vulgariser ces lois.

Très peu d'organisations ou membres de la société civile se proposent jusqu'ici d'expliquer le contenu de ces nouvelles lois, alors que les citoyens et les acteurs directement concernés par ces lois ont besoin de les comprendre afin qu'ils puissent les appliquer et les vivre d'une manière positive et constructive.

C'est dans ce sens que la Friedrich-Ebert-Stiftung publie ces lois annotées sur la décentralisation, qui sont :

- la loi organique n°2014 - 018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires.
- la loi n°2014 - 020 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.
- la loi n°2014 - 021 relative à la représentation de l'Etat.

Vous trouvez ces lois sur le site web du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation <http://www.mid.gov.mg/>.

L'annotation ne veut ni critiquer ni interpeller, mais contribuer positivement à une compréhension partagée et une application saine des trois lois en vigueur. Elle consiste à expliquer le contenu des lois, à donner différentes interprétations en cas d'ambiguïté de l'article, à donner des précisions quant à l'application de l'article par rapport aux pratiques courantes, à exprimer les craintes par rapport à l'interprétation et/ou à l'application de l'article et à formuler les défis qui attendent les acteurs ou les institutions dans l'application de l'article surtout par rapport aux questions de bonne gouvernance, d'éthique, de bonne foi, d'engagement et par rapport à la volonté d'apprendre du passé, et enfin, à formuler des propositions pour une application efficace de l'article.

Pour faciliter la lecture, l'annotation se fait article par article. Le texte original des lois est écrit en noir, les commentaires en bleu.

Cette publication aura atteint son objectif si elle a facilité et encouragé un débat d'idées et une compréhension partagée des trois lois auprès des acteurs de la décentralisation.

Loi Organique n°2014-018

régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires

annotée

EXPOSE DES MOTIFS

La Constitution du 11 décembre 2010 dispose en son article 88 point 4 que les règles régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires relèvent d'une loi organique.

La présente loi organique, qui matérialise l'application de ces dispositions, initie le processus de rédaction des textes sur les Collectivités Territoriales Décentralisées. Il constitue le cadre fondamental de l'orientation de la politique de la décentralisation à Madagascar en vue de la mise en œuvre de la décentralisation effective et du développement local.

A cet effet, la présente loi organique détermine le cadre de gestion des affaires locales des Collectivités Territoriales Décentralisées, notamment les règles régissant les pouvoirs et compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre elles.

L'économie de la présente loi organique est de :

- consolider les acquis du processus de décentralisation mis en œuvre à Madagascar ;
- concrétiser la création de la Fonction publique territoriale ainsi que les centres de formation spécialisés à cet effet ;
- mettre en œuvre le cadrage légal du partenariat public-privé ainsi que la coopération décentralisée et inter-collectivités.

La présente loi organique, comportant cinquante quatre articles, est subdivisée en six chapitres qui traitent respectivement :

- des dispositions générales ;
- des règles régissant la création et la délimitation des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- des pouvoirs et compétences des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- des modalités d'organisation ;
- des modalités de fonctionnement ;
- des dispositions finales.

Tel est l'objet de la présente loi organique.

Loi Organique n°2014-018

régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires

L'Assemblée nationale a adopté en sa séance du 14 août 2014, la loi organique dont la teneur suit:

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GENERALES

Article premier – La présente loi organique définit les règles de compétence, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que le cadre de gestion de leurs propres affaires.

Art. 2 – Conformément à l'article 143 de la Constitution, les Collectivités Territoriales Décentralisées de la République de Madagascar sont les Communes, les Régions et les Provinces.

La création, le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées sont déterminés par la loi.

La Constitution de 2010 rétablit les trois niveaux de CTD à Madagascar, si on avait que deux niveaux (Commune et Région) dans la précédente. Jusqu'à maintenant, c'est seulement le niveau Commune qu'on a réussi à établir de manière effective à Madagascar, ce depuis 1995.

Art. 3 – La politique de décentralisation constitue un programme d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire de la République.

L'objectif de la décentralisation est d'assurer la promotion du développement du territoire par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population à tous les niveaux.

S'engager dans le processus de décentralisation est un choix reflétant une volonté politique de l'Etat central à promouvoir un cadre de développement émanant de la base, en veillant à un équilibre et à une équité territoriale. Cette volonté politique ne doit pas rester au stade déclaratif. Elle doit être suivie d'actions concrètes de transfert de compétences et de ressources en faveur des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Art. 4 – La décentralisation se traduit par le transfert aux Collectivités Territoriales Décentralisées des compétences qui leur sont propres et distinctes de celles de l'Etat.

Les Collectivités Territoriales Décentralisées disposent d'un pouvoir réglementaire, dont les actes sont soumis à un contrôle de légalité a posteriori.

Le processus de transfert de compétences constitue la dimension politique de la décentralisation (appelée aussi dévolution). Elle comprend le transfert du pouvoir de décision à des collectivités publiques territoriales juridiquement et politiquement autonomes en matière budgétaire et de gestion. Une fois ces compétences transférées aux collectivités, l'Etat central n'est plus en droit de les exercer.

Le pouvoir réglementaire des CTD et le contrôle de légalité a posteriori découlent du principe de libre administration de ces dernières et de l'absence de relation de tutelle avec l'Etat central. Les délibérations prises par ces Collectivités Territoriales Décentralisées ont un caractère exécutoire. Le contrôle de légalité des actes des collectivités intervient après.

L'expérience a pourtant montré que, parfois, les représentants de l'Etat ne se contentent pas d'appuyer les collectivités mais exercent aussi une certaine forme de tutelle vis-à-vis d'eux. Ces principes méritent ainsi d'être vulgarisés et rappelés à chaque fois, pour qu'il y ait une interaction positive entre ces institutions.

Art. 5 – Dans la mise en œuvre de la décentralisation, l'Etat s'engage dans un délai qui sera fixé par la loi à mettre en place une réforme institutionnelle tant dans son organisation territoriale que dans ses structures centrales et à promouvoir une politique d'aménagement du territoire destinée à remodeler le territoire de la

République en fonction des exigences fonctionnelles et foncières d'efficacité et des exigences du développement continu, participatif, équilibré et harmonieux.

A cet effet, un système de planification concertée assure l'intégration, la cohérence et la complémentarité des programmes d'investissement de l'Etat avec chaque niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée et entre les Collectivités Territoriales Décentralisées de niveaux différents. A ce titre, chaque Collectivité Territoriale Décentralisée doit disposer d'un programme pluriannuel d'investissements publics adopté par leurs Conseils respectifs et révisable annuellement lors de la première session.

Le fait d'établir un délai dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles et organisationnelles est très important dans un processus de décentralisation. Il constitue une balise pour que la décentralisation ne reste pas à un stade déclaratif. La mise en place d'un mécanisme de veille est aussi primordiale pour suivre ces engagements.

L'article souligne, d'une part la considération du lien entre le processus de décentralisation et l'aspect relatif à l'aménagement du territoire, et d'autre part l'importance de la cohérence et de la complémentarité des programmes d'investissement de l'Etat avec ceux des Collectivités Territoriales Décentralisées à différents niveaux.

Les réformes doivent être menées de telle sorte à créer une cohérence territoriale et une articulation du processus de développement à tous les niveaux.

Art. 6 – La décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des Collectivités Territoriales Décentralisées.

A cet effet, à un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré.

L'organisation territoriale de l'Etat et la répartition des missions entre les Administrations centrales et les services déconcentrés s'organisent selon les principes fixés par la présente loi organique.

La déconcentration constitue la dimension administrative du processus de décentralisation. Elle consiste pour l'Etat central à transférer des fonctions décisionnelles, financières et de gestion définies à des services techniques présents sur le terrain, mais dépendant directement des ministères centraux. L'objectif étant d'appuyer et de renforcer les capacités d'action des CTD.

Dans le système malagasy, on a décidé qu'à un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré. Mais l'expérience a aussi montré qu'il y a des départements ministériels plus avancés que d'autres, à l'instar de ceux de l'éducation et de la santé.

Pour harmoniser ce processus, il devrait y avoir une stratégie nationale de déconcentration qui définit des objectifs et des indicateurs clairs assortis de délais pour chaque département ministériel.

Art. 7 – Conformément aux dispositions de l'article 145 de la Constitution, la représentation de l'Etat auprès des Collectivités Territoriales Décentralisées est régie par la loi.

Ladite loi fixe notamment la nature des actes à soumettre au contrôle de légalité ainsi que les modalités d'exercice de ce contrôle.

Ces dispositions se concrétisent à travers l'adoption de la loi 2014-021 relative à la représentation de l'Etat.

CHAPITRE II DES REGLES REGISSANT LA CREATION ET LA DELIMITATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 8 – Conformément aux dispositions de l'article 143 alinéa 2 de la Constitution, la création et la délimitation des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle.

Art. 9 – La mise en œuvre des critères de création et de délimitation visés à l'article 8 ci-dessus doit notamment tenir compte :

1. de la solidarité sociologique de chaque Collectivité Territoriale Décentralisée ayant une assise géographique qui implique la prise en considération des facteurs socioculturels ;

2. des facteurs physiques où l'étendue et la configuration géographique de chaque

Collectivité Territoriale Décentralisée doivent être prises en compte avec les possibilités de communication ainsi que la concentration et les mouvements de la population. Ces considérations doivent permettre l'effectivité du développement au niveau territorial et assurer une couverture administrative efficace de l'ensemble du territoire national ;

3. de la vocation socio-économique et des potentialités de chaque Collectivité Territoriale Décentralisée afin de mieux exploiter les spécificités locales, de promouvoir la coopération inter-collectivités par la coordination des actions socio-économiques locales et d'assurer la viabilité financière des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Au-delà des critères géographiques, économiques, sociaux et culturels, la loi a mis en évidence l'importance d'une couverture administrative efficace et la viabilité financière dans la création et la délimitation des CTD. Ces deux derniers critères ne sont pas toujours faciles à concilier. Ce qui nécessite beaucoup d'objectivité dans leur mise en application pour éviter d'avoir un nombre pléthorique de collectivités qui n'arrivent pas assumer les compétences qui leur sont dévolues.

Art. 10 – La Province regroupe deux ou plusieurs Régions.

La Région regroupe plusieurs Communes.

La Commune regroupe plusieurs Fokontany, dont l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont déterminés par voie réglementaire.

L'actuel décret régissant les Fokontany (Décret N° 2007- 151 du 19 février 2007) comporte une certaine ambiguïté concernant le statut de ces derniers (relation Fokontany/Commune et Fokontany/représentants de l'Etat). Ces aspects méritent d'être clarifiés et harmonisés pour éviter l'empiètement des compétences/attribution.

Art. 11 – La loi fixe les règles concernant les statuts particuliers de la Capitale de la République et de certaines Collectivités Territoriales Décentralisées dont la configuration géographique, l'étendue de leur agglomération, la croissance démographique extraordinaire et la solidarité naturelle dans leurs milieux impliquent des dispositions particulières.

Ceci doit faire l'objet d'une autre loi. Jusqu'ici, les Collectivités Territoriales Décentralisées à statuts particuliers sont : Antananarivo (capitale), Nosy Be et Sainte-Marie.

Section première
Généralités

Art. 12 – Les pouvoirs et les compétences dévolus aux Collectivités Territoriales Décentralisées sont régis par le présent chapitre.

Art. 13 – Une Collectivité Territoriale Décentralisée est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants dirige les affaires à elle dévolues par la Constitution et la loi afin de promouvoir son développement économique, social, culturel, scientifique et technologique.

En ce qui concerne la gestion des affaires au niveau d'une CTD, le mécanisme de prise de décision émane de la population. Cela peut se faire de manière directe ou à travers des représentants élus.

Art. 14 – Conformément à l'article 141 de la Constitution, les Collectivités Territoriales Décentralisées assurent avec le concours de l'Etat, notamment la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

Conformément à l'article 4 de cette présente loi, le transfert des compétences de l'Etat vers les Collectivités Territoriales Décentralisées dans les domaines cités doit être fait de telle sorte que ces compétences leur soient propres et distinctes de celles de l'Etat.

Art. 15 – La mise en œuvre des compétences et des attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées s'exerce de manière participative et en toute transparence. A cet effet, les Collectivités Territoriales Décentralisées doivent mettre en place une structure de concertation.

Les modalités d'application du présent article seront précisées par voie réglementaire.

Cet article constitue une innovation dans la mise en œuvre du processus de décentralisation à Madagascar car c'est la première fois qu'on a mis dans la loi que « les Collectivités Territoriales Décentralisées doivent mettre en place une structure de concertation ».

La réussite d'une telle disposition réside toutefois dans sa modalité de mise en œuvre car la participation citoyenne ne se décrète pas. Il est important de capitaliser les expériences antérieures dans ce domaine (cas des Comités Régionaux ou communaux de Développement...) Il faut aussi veiller à l'articulation des mandats de ces structures de concertation avec les autres organes des collectivités (l'exécutif et le conseil) pour éviter les concurrences entre eux.

Section 2
Des règles de répartition des compétences
des Collectivités Territoriales Décentralisées

Art. 16 – La répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées tient compte des intérêts nationaux et locaux.

A cet effet, les transferts effectifs de compétences s'effectuent en fonction de la vocation principale de chaque niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par la loi.

C'est l'équilibre entre les intérêts nationaux et locaux qui garantit le développement harmonieux d'un pays.

Art. 17 – En aucun cas, la répartition des compétences ne doit porter atteinte à la prééminence de l'Etat dans ses fonctions régaliennes, notamment la création et l'émission de monnaie, la défense nationale, les relations diplomatiques, la gestion des ressources stratégiques dont la définition et la détermination sont fixées par la

loi, la justice et le maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

L'Etat crée les conditions nécessaires et favorables à la réalisation d'un développement continu et participatif du pays. Il est chargé d'élaborer et de promouvoir la politique d'aménagement du territoire dans le cadre de la mise en place et de la mise en œuvre de la décentralisation effective. Il assure, à cette fin, la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement local.

A cet effet, l'Etat dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et règlements les conditions d'exercice par les Collectivités Territoriales Décentralisées de leurs compétences.

Dans un processus de décentralisation, l'Etat conserve les prérogatives liées à ses fonctions régaliennes et aux domaines de souveraineté nationale.

L'importance accordée à l'aménagement du territoire dans la mise en œuvre du processus de décentralisation est une innovation dans cette présente loi. Il en est de même pour la mise en place d'une stratégie de développement locale qui constitue un cadre opérationnel de mise en œuvre de la décentralisation.

Art. 18 – Les Collectivités Territoriales Décentralisées sont autonomes dans le domaine de compétences à elles dévolues par la Constitution et par la loi.

Ces dispositions renforcent les principes de la libre administration des Collectivités Territoriales Décentralisées et l'absence de relations de tutelles vis-à-vis de l'Etat.

Art. 19 – Les Collectivités Territoriales Décentralisées sont autonomes les unes par rapport aux autres et tout lien ou rapport hiérarchique entre elles est exclu.

Toutefois, des relations contractuelles peuvent être conclues entre différentes Collectivités Territoriales Décentralisées de même niveau ou de niveaux différents.

Il n'existe pas de relations de tutelle entre les différents niveaux de CTD (Province, Région et Commune). Les responsables à différents niveaux doivent être sensibilisés sur ce principe qui n'est pas toujours respecté dans la pratique.

Art. 20 – Sous réserve des engagements internationaux de Madagascar et dans les limites de leurs compétences fixées par les lois et règlements en vigueur, les Collectivités Territoriales Décentralisées et/ou leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des Collectivités Territoriales Décentralisées étrangères et/ou leurs groupements pour mener des actions de coopération.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire.

Il s'agit ici de la « coopération décentralisée ». Cette coopération est régie par le principe de « gagnant-gagnant » entre les parties. Elle touche les domaines socio-économiques et culturels au niveau des collectivités mais aussi l'échange d'expériences dans la gestion des affaires locales (maîtrise d'ouvrage locale, mobilisation des ressources, modernisation de l'administration locale...).

Art. 21 – Le partenariat des Collectivités Territoriales Décentralisées avec le secteur privé doit faire l'objet d'une convention approuvée par délibération du Conseil de la Collectivité concernée. Les ressources et les dépenses issues du partenariat sont obligatoirement inscrites dans le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire.

Cette disposition sert de cadre au partenariat public/privé (PPP) à l'échelle des collectivités. L'inscription des ressources et dépenses issues du partenariat dans le budget de la Collectivité territoriale Décentralisée concernée garantit la transparence de la gestion et la traçabilité des fonds mobilisés.

Art. 22 – Tout transfert de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées doit porter sur l'ensemble des attributions relatives à une compétence donnée et être effectué au profit d'une seule catégorie de Collectivité Territoriale Décentralisée qui en aura ainsi la pleine responsabilité.

A cet effet, chaque transfert s'effectue au bénéfice du niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée le plus apte à exercer la compétence concernée au regard des besoins de la population.

Le transfert sera effectué d'une manière progressive au fur et à mesure des capacités des Collectivités Territo-

riales Décentralisées.

Cet article met en évidence le principe de subsidiarité dans le processus de transfert de compétences en faveur des différents niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées. Il souligne aussi le caractère progressif de ce transfert, en tenant compte de leurs capacités.

Un tel processus doit être accompagné d'une stratégie de renforcement des CTD, ainsi que d'un mécanisme objectif de suivi-évaluation pour mesurer l'évolution de ces dernières.

Art. 23 – Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable sous le contrôle d'une commission créée par la présente loi organique et composée des représentants des Ministères et des autorités des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Une telle évaluation devrait se baser sur des critères objectifs et des indicateurs mesurables.

Art. 24 – La commission visée à l'article 23 ci-dessus comprend :

- le représentant du Ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, Président ;
- le représentant du Ministère chargé des Finances et du Budget, Membre ;
- le représentant du Ministère chargé de la Fonction publique, Membre ;
- le représentant du Sénat, Membre ;
- le représentant de l'Inspection générale de l'Etat, Membre ;
- le ou les représentants du ou des Ministères sectoriels concernés par les compétences transférées, Membre ;
- les représentants des autorités des Collectivités Territoriales Décentralisées, Membres ;
- les députés, Membres.

Les modalités d'application du présent article seront précisées par voie réglementaire.

On entend par représentants des autorités des CTD les élus au niveau province, région et commune.

Art. 25 – Les transferts de compétences doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux Collectivités Territoriales Décentralisées, des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi.

L'Etat s'engage, dans un délai qui sera fixé par la loi, à procéder auxdits transferts.

Les expériences antérieures ont montré que le transfert des ressources a du mal à suivre le processus de transfert de compétences aux CTD. L'engagement de l'Etat dans ce domaine doit se matérialiser par un plan d'action avec un chronogramme précis.

Section 3

Des compétences de la Commune

Art. 26 – Conformément aux dispositions de l'article 149 de la Constitution, les Communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial.

Les compétences de la Commune tiennent compte essentiellement du principe de proximité, de répartition, d'appartenance, de promotion et de défense des intérêts des habitants.

La Commune est le niveau de CTD le plus proche de la population. Ses compétences sont ainsi guidées par le principe de proximité et d'appartenance. Ce qui lui permet de fournir des services publics de proximité dans les domaines tels que l'état-civil, la santé et l'éducation de base, le foncier...

Art. 27 – Les domaines de compétence de la Commune portent notamment sur :

1. l'identification des potentialités et des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux et la mise en œuvre des opérations y afférentes ;
2. l'accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et

réglementaires spécifiques.

La Commune exerce ses compétences à travers le processus de planification et de maîtrise d'ouvrage local.

Art. 28 – Outre les dispositions de l'article précédent, les Communes sont principalement chargées :

En matière d'administration :

1. des principales fonctions administratives et financières ;
2. de la gestion de leur patrimoine propre ;
3. des opérations ayant trait à l'état-civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;
4. de la mise en œuvre de la coopération intercommunale et décentralisée et le développement de partenariat ;
5. de l'accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques.

En matière économique, la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées :

1. à la réalisation et la gestion des infrastructures et équipements marchands tels que places et marchés publics, marchés de bovidés et aires de stationnement de véhicules, et tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;
2. à la gestion des routes, des pistes de desserte, des ponts et bacs d'intérêt communal ;
3. au tourisme local.

En matière sociale et culturelle :

1. à la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées à :
 - la gestion de voirie, d'eau et assainissement, d'hygiène, de gestion des ordures ménagères ;
 - la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;
 - la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain et rural ;
 - la gestion de l'attribution des logements sociaux ;
 - la sécurité de proximité et la protection civile ;
 - la réalisation d'actions sociales notamment en faveur des personnes en situation d'handicap, des personnes âgées et des indigents ;
 - la gestion des infrastructures et équipements publics de base sociale, éducatif, culturel, sportif et sanitaire : préscolaires, écoles primaires publiques, collèges d'enseignement général et centres de santé de base ;
2. à la réalisation et la gestion des parcs et espaces de loisirs de portée communale ;
3. et à la promotion de l'identité culturelle.

En matière environnementale, la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées :

1. à la contribution, à la préservation, à la valorisation et à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ;
2. à la prévention et la lutte contre les feux de brousse et la déforestation.

Les compétences de la Commune touchent donc aussi bien l'aspect « administration administrante » que celui de « l'administration du développement ». Elles sont définies de manière détaillée par l'article 28 ci-dessus.

Toutefois, les compétences des Communes en matière de foncier n'y sont pas spécifiées. Dans un contexte où l'Etat s'efforce de promouvoir les dispositifs de gestion foncière décentralisée, cet aspect mérite d'être précisé.

Section 4

Des compétences de la Région

Art. 29 – Conformément à l'article 153 de la Constitution, les Régions ont une vocation essentiellement économique et sociale.

En collaboration avec les organismes publics et privés, les Régions dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

L'aspect coordination et harmonisation du développement économique et social est mis en évidence dans le rôle de la Région en tant que Collectivité Territoriale Décentralisée. La Région est aussi le niveau idéal pour initier une stratégie cohérente d'aménagement du territoire.

Art. 30 – Les domaines de compétence de la Région ont trait :

En matière d'administration :

1. aux principales fonctions administratives et financières ;
2. à la gestion de son patrimoine propre ;
3. à la mise en œuvre de la coopération interrégionale et décentralisée et le développement de partenariat ;
4. à toutes autres matières relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques.

En matière de développement économique et social :

1. à l'identification des axes prioritaires de la Région ;
2. à l'élaboration et à la mise en œuvre de programme cadre et de plan Régional de développement ;
3. à la programmation et le cadrage des actions de développement d'envergure Régionale notamment en matière d'aménagement hydro-agricole, de pêche, de promotion industrielle, artisanale et commerciale, de promotion du secteur des services, d'agriculture et d'élevage ;
4. à l'établissement et à la mise en œuvre de schéma régional d'aménagement du territoire ;
5. à la promotion des logements sociaux ;
6. à la gestion des équipements publics à caractère Régional notamment les lycées, les centres hospitaliers régionaux, les routes d'intérêt régional ;
7. à la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et de mesures appropriées relatives aux calamités naturelles et à la sécurité publique ;
8. à la réalisation et la gestion des parcs et espaces de loisirs de portée régionale.

Comme pour le cas de la Commune, les domaines de compétence de la Région couvrent à la fois aussi « l'administration administrante » et « l'administration du développement ».

Section 5

Des compétences de la Province

Art. 31 – Conformément aux dispositions de l'article 157 de la Constitution, les Provinces mettent en œuvre une politique de développement d'intérêt provincial définie et arrêtée en Conseil provincial. Elles assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des Collectivités Territoriales Décentralisées dans la Province.

En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de la Province et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

Les provinces se chargent encore de la coordination des actions de développement des collectivités décentralisées, à savoir les communes et les régions situées dans la province. La lecture de cette disposition ne permet pas réellement de distinguer les compétences qui relèvent de la région et celles qui relèvent de la province. Notre Constitution, ainsi que cette présente loi essaient toutefois de légitimer son existence malgré le fait qu'un mécanisme aussi complexe ne puisse pas être favorable à l'effectivité de la décentralisation.

Contrairement au système appliqué à Madagascar de 1998 à 2007, il ne s'agit pas des « provinces autonomes ». Les provinces ne sont pas dotées d'un pouvoir législatif et ne disposent pas d'une loi statutaire pour leurs attributions et fonctionnement, comme ce fut le cas pour les « provinces autonomes ».

Art. 32 – Les Provinces sont principalement chargées :

En matière d'administration :

1. des principales fonctions administratives et financières ;
2. de la gestion de leur patrimoine propre ;
3. de la mise en œuvre de la coopération interprovinciale et décentralisée et du développement de partenariat ;
4. de l'accomplissement de toutes autres activités relevant de leur compétence.

En matière de développement économique et social :

1. de la définition et la mise en œuvre des politiques de développement d'intérêt provincial;
2. de la mise en œuvre, à leur échelon, d'actions et de mesures appropriées relatives aux risques et catastrophes naturels et à la sécurité publique ;
3. de la mise en cohérence et de la programmation des actions de développement d'envergure provinciale ;
4. de l'établissement et de la mise en œuvre, à leur échelon, de schéma d'aménagement du territoire ;
5. de la gestion des équipements publics à caractère provincial, notamment les universités publiques, les centres hospitaliers universitaires, les routes d'intérêt provincial.

Art. 33 – Des textes réglementaires fixeront les conditions de mise en œuvre des compétences prévues par le présent Chapitre.

CHAPITRE IV DES MODALITES D'ORGANISATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 34 – La Collectivité Territoriale Décentralisée est dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière. Elle constitue une structure administrative distincte de l'Administration de l'État qui s'administre librement par des organes propres.

La CTD est constituée en structure autonome vis-à-vis de l'Etat central (absence de relation de tutelle), dispose des ressources propres et décide librement des actions à mener pour le développement de son territoire.

Art. 35 - Les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées sont :

- une assemblée délibérante dénommée « Conseil » ;
- un organe exécutif.

Art. 36 – Le Conseil et l'organe exécutif sont des organes distincts et exercent respectivement les fonctions délibérantes et les fonctions exécutives des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Le fonctionnement de ces deux organes des CTD est régi par le principe de séparation des pouvoirs. Les deux organes interviennent dans le processus de prise de décision et de gestion des affaires locales. L'organe exécutif a pour rôle de préparer et d'exécuter les délibérations. Le conseil est l'organe de décision sur tous les aspects liés aux compétences de la collectivité concernée.

La complémentarité et l'articulation des fonctions de ces deux organes garantissent la bonne marche des affaires locales.

Art. 37 – Au niveau des Communes, les fonctions délibérantes sont exercées par le Conseil municipal ou communal, selon qu'il s'agit de Communes urbaines ou Communes rurales.

Les fonctions exécutives sont dirigées par le Maire.

Conformément aux dispositions de l'article 152 in fine de la Constitution, les représentants des Fokontany participent à l'élaboration du programme de développement de leur Commune.

Conformément au principe de l'autonomie des collectivités, le Maire et les Conseillers sont élus au suffrage universel direct (cf. article 151 de la Constitution)

L'article 152 de la Constitution stipule que « Le Fokonolona, organisé en Fokontany au sein des communes, est la base du développement et de la cohésion socioculturelle et environnementale. Les responsables des Fokontany participent à l'élaboration du programme de développement de leur commune ».

Le Fokontany assure la promotion de la participation de la communauté et procède à l'identification des besoins de la population pour ensuite participer à l'élaboration du programme de développement. Mais, à cause de son statut qui n'est pas clair, le rôle du Fokontany est souvent réduit à de simples activités d'administration (délivrance des certificats de résidence...) Ce qui ne favorise pas la participation citoyenne. Cet aspect mérite d'être clarifié dans le texte sur le Fokontany.

Art. 38 – Au niveau des Régions, les fonctions délibérantes sont exercées par le Conseil Régional.

Les fonctions exécutives sont dirigées par le Chef de Région.

Les députés et les sénateurs élus ou désignés issus des différentes circonscriptions de la Région sont membres de droit du Conseil Régional, avec voix délibérative.

Le sénateur élu siège au Conseil Régional de son choix, dans la Province dans laquelle il s'est fait élire, durant son mandat.

Le sénateur nommé siège au Conseil Régional de son choix durant son mandat.

Les Maires et les Présidents des Conseils des Communes des chefs-lieux des Districts composant la Région participent aux sessions ordinaires du Conseil Régional sans voix délibérative notamment dans l'élaboration du programme de développement de la Région.

Les sénateurs et les députés sont censés représenter la population au niveau des circonscriptions dans lesquelles ils sont élus. Leur participation dans l'organe délibérant de la région peut dans une certaine mesure être considérée comme légitime. Ils peuvent ainsi jouer le rôle d'interface entre l'Etat central et les collectivités. Il y a toutefois un risque de non-respect du principe d'autonomie des collectivités vis-à-vis de ces élus nationaux qui se comportent souvent comme des raïamandreny des élus locaux.

La participation des maires et des présidents des Conseils des Communes des chefs-lieux des Districts aux sessions ordinaires du Conseil régional est une opportunité de promouvoir l'articulation du développement de la région avec celui des Communes car les Communes disposent ainsi d'un espace, d'une part, pour s'informer sur les enjeux à l'échelle régionale, et d'autre part, pour faire un plaidoyer en leur faveur. Il y a pourtant des limites par rapport à cette disposition car ces maires et conseillers ne participent pas à la délibération. On peut poser aussi la question par rapport aux voix des autres Communes qui ne sont pas chefs-lieux de districts.

Art. 39 – Au niveau des Provinces, les fonctions délibérantes sont exercées par le Conseil Provincial.

Les fonctions exécutives sont dirigées par le Chef de Province.

Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la Province sont membres de droit du Conseil Provincial, avec voix délibérative.

Les Chefs de Région, les Présidents des Conseils Régionaux et les Maires des Communes des chefs-lieux de Région composant la Province participent aux sessions ordinaires du Conseil Provincial sans voix délibérative notamment dans l'élaboration du programme de développement de la Province.

Cette disposition est similaire au cas de la région stipulée dans l'article 38 de la présente loi. Il faut toutefois

noter que les députés et les sénateurs sont à la fois membres des conseils au niveau régional et au niveau provincial, avec voix délibérative. Ce qui exige de leur part une capacité de cerner les enjeux à différents niveaux (national, provincial, régional et au niveau de leur circonscription respective) et d'agir en conséquence. Cette prérogative doit être utilisée de manière objective par ces derniers pour préserver l'autonomie des collectivités concernées.

Art. 40 – En application des articles 151, 156, 160 de la Constitution, la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des organes exécutifs et délibérants des Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que le mode et les conditions d'élection de ses membres sont fixés par la loi.

Ces dispositions sont détaillées dans les titres III et VI de la loi 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

Art. 41 – Les organigrammes-types applicables par catégorie et par niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée sont déterminés par la loi.

L'objectif est de standardiser les organigrammes des CTD selon le niveau et les catégories. L'expérience a montré que la plupart des collectivités ont plus d'employés qu'il n'en faut du fait des nominations politiques effectuées par les élus qui se sont succédés, et ont ensuite des difficultés pour payer leurs salaires.

Art. 42 – Un décret fixe la nature et le taux maximum des avantages et des indemnités alloués aux Responsables de l'Exécutif et aux membres des Conseils des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ce décret doit tenir compte de l'évolution du contexte socio-économique dans le pays et de la capacité financière des collectivités.

Art. 43 – En application de l'article 95 de la Constitution, la loi détermine les principes généraux des statuts des fonctionnaires territoriaux et prévoit les garanties statutaires qui leur sont accordées.

L'Etat s'engage à mettre en place des centres de formations spécialisés à leur endroit.

Un décret fixe les régimes particuliers des corps de fonctionnaires territoriaux.

Cet article met en évidence la création de la fonction publique territoriale et la mise en place des centres de formation spécialisés à cet effet. Elles constituent l'un des principaux objectifs des actuelles réformes sur la Décentralisation.

La création de la fonction publique territoriale vise avant tout à améliorer la capacité technique des ressources humaines des collectivités et à les stabiliser.

CHAPITRE V DES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 44 – Les Collectivités Territoriales Décentralisées s'administrent librement par des Conseils élus qui règlent, par leurs délibérations, les affaires relevant de leurs compétences.

Art. 45 – Les transferts de compétences entraînent la mise à la disposition au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées, des moyens matériels, financiers et en personnel nécessaires à leur exercice.

Certains services ou parties de services de l'Etat qui exercent exclusivement une compétence précise et relevant désormais d'une Collectivité Territoriale Décentralisées sont de droit transférés à celle-ci.

Pour la réussite du processus de décentralisation, les transferts de compétences aux collectivités doivent être accompagnés par des transferts de ressources. Ce n'est pas le cas jusqu'ici à Madagascar car moins de 5% seulement des dépenses publiques sont réalisées par les collectivités. Des objectifs clairs doivent être définis dans ce domaine.

Une fois les compétences transférées aux collectivités, elles ne relèvent plus de l'Etat central. Il est aussi important de souligner que les collectivités sont redevables vis-à-vis de la population en ce qui concerne ces com-

pétences transférées.

Art. 46 – Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition gratuite, au profit de la Collectivité Territoriale Décentralisée attributaire de cette compétence, des meubles et immeubles nécessaires à son exercice. La Collectivité Territoriale Décentralisée se trouve ainsi subrogée dans les droits et obligations de l'Etat.

Les collectivités sont donc en droit d'exiger de l'Etat les moyens et infrastructures nécessaires pour l'exercice efficace des compétences transférées.

Art. 47 – L'Etat s'engage à inscrire dans le cadre des documents de politique sectorielle les types de projets et actions réalisables à chaque niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées qu'elles ont proposés avec ou sans son concours.

Au cas où le concours de l'Etat n'est pas exigé, les normes techniques ou administratives sectorielles définies au niveau national doivent être respectées.

Dans le cas où le concours de l'Etat est sollicité, les Ministères concernés se chargeront de la mise en œuvre de la disposition évoquée dans les documents de politique sectorielle prévus à l'alinéa premier du présent article, notamment dans le domaine de l'enseignement, de la santé, de l'agriculture et du développement rural, du tourisme, de la jeunesse et du sport, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, de l'économie et du plan.

L'article met en évidence la nécessité d'articuler/d'harmoniser le développement à l'échelle nationale et au niveau des collectivités. Toutefois, il ne souligne pas l'importance du renforcement de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités, qui est pourtant une composante essentielle de la Décentralisation.

Art. 48 – Dès la publication de la présente loi organique, les transferts interviendront et se poursuivront de manière progressive au fur et à mesure des capacités des Collectivités Territoriales Décentralisées.

L'article parle du caractère évolutif et réaliste du processus de transfert de compétences. Ce processus doit être adapté aux capacités des collectivités à exercer efficacement ces compétences. Ce qui nécessite la définition des critères objectifs pour apprécier cette évolution.

Art. 49 – L'organisation territoriale de l'Etat et la répartition des missions entre les Administrations centrales et les services déconcentrés s'organisent selon les principes fixés par le présent chapitre.

Le processus de déconcentration consiste pour l'Etat central à transférer des fonctions décisionnelles, financières et de gestion définies à des services qui sont le prolongement de ce dernier au niveau territorial, conformément au principe de subsidiarité.

Art. 50 – L'Administration territoriale de l'Etat est organisée, dans le respect du principe de libre administration des Collectivités Territoriales Décentralisées, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire tel que défini à l'article 5 ci-dessus, à garantir la démocratie et la gouvernance locale et à favoriser le développement à la base et la modernisation du service public.

Les Services Techniques Déconcentrés ne doivent en aucun cas interférer dans l'exercice des compétences des collectivités. Ils jouent un rôle d'appui pour rendre les collectivités plus efficaces dans la fourniture des services publics.

Art. 51 – Sont confiées aux Administrations centrales les seules missions présentant un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial.

Les autres missions, et notamment celles qui régissent les rapports entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées, sont déléguées aux services déconcentrés.

A cet effet, l'Etat doit élargir les attributions de ses représentants à l'échelon territorial, soit pour l'application des règles générales qu'il définit, soit pour établir les conventions nécessaires à l'harmonisation des actions de la puissance publique avec celles des Collectivités Territoriales Décentralisées.

La décentralisation s'accompagne d'un processus efficace de déconcentration. Le rôle de l'Etat central se limitera à la coordination et à l'harmonisation de l'administration à l'échelle nationale.

Art. 52 – La loi fixe les modalités de mise en œuvre de la déconcentration, les modalités des délégations d'attri-

butions des Administrations centrales aux services déconcentrés de l'Etat ainsi que les principes d'organisation desdits services déconcentrés.

Un décret pris en Conseil des Ministres fixe notamment le nombre et la délimitation des circonscriptions administratives.

Des principes et objectifs clairs doivent être définis à ce niveau, en tenant compte des expériences et spécificités de chaque département ministériel.

CHAPITRE VI DISPOSITIONS FINALES

Art.53 – Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment la loi modifiée n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation.

L'adoption d'une nouvelle loi entraîne l'abrogation des dispositions légales antérieures incompatibles. Sauf que les dispositions ici abrogées correspondent à une loi qui définit l'orientation générale de la politique de décentralisation.

Art.54 – La présente loi organique sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi organique de l'Etat.

Loi n°2014-020

relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes

annotée

EXPOSE DES MOTIFS

Consécutivement à l'adoption de la loi organique régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires, qui définit les principes généraux en matière de décentralisation, il s'avère utile de clarifier certaines de ses dispositions.

La présente loi détermine les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement, aux pouvoirs, aux compétences et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées, qui se fondent sur le principe de la libre administration.

La Constitution prévoit trois niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées. A cet effet, des nouvelles répartitions s'imposent afin d'harmoniser les attributions des organes des Collectivités Territoriales Décentralisées.

La décentralisation effective visant la responsabilisation de la population dans la gestion des affaires locales, la présente loi intègre le système de redevabilité sociale dans le mode de gestion des Collectivités.

Dans ce sens, l'article 3 de la Constitution dispose que « la République de Madagascar est un Etat reposant sur un système de Collectivités Territoriales Décentralisées composées de Communes, de Régions et de Provinces », et le Fokonolona, conformément aux dispositions de l'article 152 de la Constitution, « organisé en Fokontany est la base du développement et de la cohésion socioculturelle et environnementale ». Les responsables des Fokontany participent à l'élaboration du programme de leur Commune. Le Fokontany, en tant que circonscription administrative de proximité, constitue ainsi un pilier national essentiel de la décentralisation et de la déconcentration.

Par ailleurs, la présente loi consolide les ressources existantes de chaque niveau de Collectivités Territoriales Décentralisées, et crée de nouvelles ressources en fonction des compétences qui leur sont d'évolues, afin d'assurer leur autonomie financière.

Enfin, la promotion de la démocratie locale constitue un volet très important de la décentralisation effective. La présente loi inclut les règles relatives aux élections territoriales dont les principes fondamentaux reposent sur l'organisation des élections crédibles, transparentes et démocratiques.

La présente loi comporte trois cent vingt sept articles, et est constituée des grandes divisions suivantes :

- Titre premier : De la délimitation, de la dénomination et des chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Titre II : Des attributions des organes des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Titre III : De l'organisation et du fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Titre IV : De la responsabilité civile des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Titre V : Du budget et des ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Titre VI : Des élections territoriales ;
- Titre VII : Dispositions diverses et finales.

Tel est l'objet de la présente loi.

LOI N°2014-020

relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes

L'Assemblée nationale a adopté en sa séance du 20 août 2014, la loi dont la teneur suit :

Article premier – La présente loi fixe les règles relatives :

- au fonctionnement, à l'organisation et aux attributions des organes des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, et
- aux élections territoriales.

TITRE PREMIER

DE LA DELIMITATION, DE LA DENOMINATION

ET DES CHEFS-LIEUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 2 – Aux termes de l'article 143 de la Constitution, les Collectivités Territoriales Décentralisées sont les Communes, les Régions et les Provinces.

La Constitution de 2010 a apporté un changement important avec le retour des Provinces et l'instauration de trois niveaux de collectivités décentralisées à Madagascar. Chacune dispose d'une autonomie administrative et financière. En théorie, la Commune représente la collectivité de base. Sa mission se limite à offrir des services de proximité à ses habitants. La région quant à elle se charge de valoriser le potentiel économique en mettant l'accent sur la planification et l'aménagement du territoire. Les compétences de la Province, en tant que collectivité décentralisée, restent encore floues malgré l'existence d'une liste limitative d'actions rentrant dans le cadre de ses responsabilités. Celle-ci pourrait avoir un rôle de coordination tout en évitant l'existence d'un lien hiérarchique avec les Régions à son niveau. Le législateur peut également affecter la totalité des compétences dans un domaine donné à une seule catégorie de collectivité. On parle de « blocs de compétences ». Dans la pratique, des compétences mal définies pourraient limiter un développement harmonieux au niveau de chaque collectivité. Par ailleurs, le risque d'un empiètement des compétences et d'une mauvaise répartition des ressources est grand.».

Art. 3 – Le nombre, les limites territoriales, la dénomination et le chef-lieu de chaque Province, de chaque Région et de chaque Commune sont annexés à la présente loi.

La présente loi, telle qu'elle a été adoptée au niveau du Parlement et diffusée sur le site internet du Ministère chargé de la décentralisation, ne contient pas l'annexe prévue par cet article. En principe, une annexe fait partie intégrante du texte qui la prévoit et doit ainsi être adoptée au même titre et selon le même processus que celui-ci. Si le nombre, les limites territoriales, la dénomination et le chef-lieu de chaque collectivité n'ont pas encore fait l'objet d'une consultation au niveau des différentes parties prenantes, il est impératif de le faire. En effet, de tels choix ne reposent pas seulement sur des bases techniques mais aussi culturelles et sociologiques. Le nombre des Provinces était toujours fixé à six. Depuis 2004, celui des Régions était de vingt-deux.

Art. 4 – La Province regroupe deux ou plusieurs Régions. La Région regroupe plusieurs Communes.

Art. 5 – Les Communes sont classées urbaines ou rurales en considération de leur assiette démographique.

Une population d'au moins 20 000 habitants, « une ville présentant la cohésion d'une agglomération urbanisée » et la disponibilité de ressources nécessaires à l'équilibre du budget sont les trois critères d'une commune urbaine.

Le second critère est difficile à comprendre en raison de la contradiction des terminologies utilisées par le législateur. En principe, une ville fait référence au qualificatif « urbain » alors que selon l'article 6 une ville ne peut

être automatiquement constituée en commune urbaine si elle ne présente pas « la cohésion d'une agglomération urbanisée ». Les villes se sont construites par la proximité des services administratifs, le développement du commerce et de l'industrie et des infrastructures qui s'y rapportent. Le milieu rural reste marqué par la prédominance du secteur primaire, notamment de l'élevage et de l'agriculture.

Le critère de la disponibilité de ressources au niveau des Communes urbaines est discriminatoire dans la mesure où toutes les Communes, urbaines ou rurales devraient être pourvues des ressources nécessaires à l'équilibre du budget et devraient elles-mêmes être en mesure de les mobiliser. En effet, les populations doivent bénéficier des mêmes services (santé, éducation, marché, ...) bien que les secteurs d'activités soient différents et que dans la pratique, une Commune urbaine requiert beaucoup plus de ressources.

Art. 6 – Seules les villes qui présentent la cohésion d'une agglomération urbanisée et qui disposent de ressources nécessaires à l'équilibre d'un budget, lui-même suffisant pour assurer les charges et sujétions de la vie civile d'une telle Commune peuvent être constituées en Communes urbaines.

Art. 7 – Une Commune urbaine doit avoir au moins une population de vingt mille (20.000) habitants.

Art. 8 – Le classement des Communes en Communes urbaines ou en Communes rurales est déterminé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé de l'Intérieur et celui chargé de la Décentralisation, sous réserve des dispositions des articles 5, 6 et 7 ci-dessus.

Les changements de classification interviennent dans les mêmes conditions de présentation et après consultation du Conseil municipal ou communal et du Conseil régional intéressés. Nonobstant les dispositions des articles 5 et suivants, les Communes urbaines existantes conservent leur statut actuel.

La liste des Communes annexée normalement à la présente loi ne contient pas ainsi de distinction entre communes urbaines et communes rurales. La décision de classement relève de la compétence de l'Exécutif. Cette disposition présente l'avantage de ne pas modifier la loi à chaque fois que le statut d'une Commune change. Lorsqu'une Commune peut prétendre au statut de Commune urbaine, la faculté d'en faire la demande devrait lui être accordée. Le présent article prévoit plutôt la consultation du Conseil au niveau de la commune concernée avant la décision de classement en Conseil des Ministres.

Art. 9 – Le chef-lieu de chaque Collectivité Territoriale Décentralisée est situé dans la principale ville qui remplit les fonctions d'encadrement et/ou de pôle d'attraction de développement économique.

La détermination d'un chef-lieu pour chaque CTD est sujet à discussion et à débat quand deux villes sont en concurrence pour être le chef-lieu. C'était le cas pour la Région SAVA et la Région Vavovavy Fitovinany. Le Chef-lieu pourrait être choisi sur la base d'une proposition de la ou des collectivité(s) concernées ainsi que d'autres parties prenantes au sein de la société civile et du secteur privé avant d'être soumis au vote du Parlement. L'article qui suit prévoit en effet que la désignation du Chef-lieu des CTD relève de la loi.

Art. 10 – Les modifications aux limites territoriales des Collectivités territoriales décentralisées consistant, soit dans le détachement d'une portion d'une Collectivité pour la rattacher à une autre, soit dans la fusion de deux ou plusieurs Collectivités, sont décidées par la loi. Il en est de même pour le changement et la désignation des chefs-lieux des CTD.

Art. 11 – En cas de modification des limites territoriales ou de création d'une Collectivité territoriale décentralisée, une commission spéciale procèdera à la dévolution de ses biens. Les modalités d'application du présent article seront fixées par voie réglementaire.

En tant que personne morale de droit public, les collectivités territoriales décentralisées disposent de biens propres nécessaires à l'administration et à la gestion des affaires de la collectivité. Ainsi une Commune peut par exemple disposer de terrains, d'une forêt, de voitures, En principe, les biens d'une collectivité sont dévolues à une autre collectivité ou autre entité lorsque celle-ci est appelée à disparaître ou lorsqu'une partie de son territoire est incluse sur décision de la loi dans une autre collectivité. Un comité ad hoc avait été mis en place au moment de la suppression des provinces autonomes en 2007 pour décider de la transmission de leurs biens aux Régions.

Art. 12 – Les contestations portant sur la délimitation des Collectivités Territoriales Décentralisées sont portées devant la juridiction administrative territorialement compétente.

La délimitation des territoires communaux et régionaux reste un problème non résolu pour les autorités étatiques. Cette délimitation devient source de conflit quand un enjeu majeur vient bousculer la réalité. Avec la globalisation, l'installation d'un investisseur ou d'un projet de grande envergure sur une limite intercommunale ou interrégionale va remettre en cause la légitimation de la délimitation.

L'annexion des limites territoriales est une solution à ces problèmes de délimitation à travers la mise à jour des limites intercommunales. Cette mise à jour va fixer les délimitations et régler une fois pour toutes les modifications possibles décrites par l'Art. 11 et les contestations mentionnées par l'Art. 12. Il est recommandé que cette mise à jour soit annexée à la présente loi suivant l'Art. 3.

TITRE II DES ATTRIBUTIONS DES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 13 – En application des dispositions des articles 151, 156 et 160 de la Constitution, le présent titre détermine les attributions des organes des Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que les actes qu'ils ont à prendre dans l'exercice de leurs compétences.

SOUS-TITRE I DES ATTRIBUTIONS ET ACTES DES ORGANES DELIBERANTS

CHAPITRE PREMIER DES ATTRIBUTIONS DES ORGANES DELIBERANTS

Art. 14 – A chaque niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée, le Conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont dévolues par la loi à sa compétence, conformément au principe de libre administration défini à l'article 144 de la Constitution.

Il revient au Conseil de prendre les décisions à travers ses délibérations. Celles-ci se matérialisent par un débat et un vote selon les conditions et les modalités prévues aux articles 74 à 93 de la présente loi.

Dans la pratique, le Conseil a un rôle plutôt passif du fait que les affaires qui lui sont soumises sont généralement proposées par l'organe exécutif. Ce qui est tout à fait normal, le Chef de l'exécutif étant le leader de la collectivité. Toutefois, le Conseil devrait également être en mesure de présenter des idées qui peuvent être bénéfiques pour la collectivité. L'article 83 permet d'ailleurs à la moitié des membres du Conseil de proposer que des sujets jugés importants soient insérés dans l'ordre du jour au cours d'une de ses sessions extraordinaires. De plus, les affaires qui lui sont soumises pour délibération peuvent être préalablement étudiées par les commissions qui ont un rôle essentiellement consultatif.

Art. 15 – Le Conseil délibère notamment dans les domaines suivants :

Le présent article contient une liste limitative des affaires qui sont soumises à la délibération du Conseil. Ce dernier dispose en premier lieu d'un pouvoir financier dans la mesure où il lui revient de délibérer annuellement sur le budget et le compte administratif. Il fixe également le montant des impôts et taxes prélevés au bénéfice de la collectivité. En second lieu, il a le pouvoir de décider de la gestion du patrimoine de la collectivité. En troisième lieu, il détient un pouvoir de désignation. Et en dernier lieu, le Conseil décide des moyens à mobiliser pour gérer les affaires de la collectivité.

1. il délibère sur le budget et le compte administratif qui lui sont annuellement présentés par le Premier responsable du bureau exécutif.

Le compte administratif constitue le résultat de l'exécution du budget de l'année précédente.

2. la création de services, d'organismes et d'établissements locaux; les organigramme-types applicables par catégorie et par niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée annexés à la présente loi ;

Le premier responsable fait ici référence au Chef de l'Exécutif de la collectivité, tel que le Maire, le Chef de

Région et le Chef de Province. Pour éviter toute ambiguïté, il serait plus facile d'utiliser la même terminologie.

3. l'acquisition, l'aliénation et le nantissement des biens de la Collectivité, la constitution et la suppression de droits immobiliers, l'assurance des mobiliers et immobiliers provinciaux, régionaux ou locaux, les conditions de baux à terme ou à loyer, ainsi que le partage des biens que la Collectivité possède par indivis avec d'autres propriétaires ;

Le guichet foncier, un centre d'assistance juridique gratuite, un service de collecte de déchets ... pourraient par exemple être de nouveaux services créés au niveau de la Commune.

4. les emprunts ;

La législation en vigueur à Madagascar, notamment la loi n°98-031 du 20 janvier 1999 portant définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégorie d'établissements publics, ne prévoit pas de dispositions relatives à la création des établissements publics locaux. Le législateur pourrait s'inspirer des expériences dans le cadre de la création des Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI) qualifiées d'établissements publics locaux par le décret n°99-952 du 15 décembre 1999 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un OPCI.

5. les projets de construction ou de reconstruction ainsi que de grosses réparations et de démolitions d'immeubles des Collectivités Territoriales Décentralisées ;

Cette loi ne contient pas cette annexe relative à l'organigramme type par catégorie et par niveau de collectivité décentralisée.

6. l'ouverture et la modification des voies et réseaux divers relevant de ses responsabilités au regard des lois et règlements en vigueur, ainsi que leurs plans d'alignement ;

En plus de la concession et de l'affermage, le contrat de gérance peut également être envisagé par la collectivité dans le cadre des contrats de délégation des services publics. Toutefois, la présente loi ne prévoit que ces deux types de contrats dans la mesure où le contrat de gérance prévoit une rémunération forfaitaire du gérant tandis que les risques et les charges d'exploitation continuent d'être assumés par la collectivité. La concession quant à elle permet à l'exploitant privé d'être directement rémunéré par les usagers du service. Il en est de même de l'affermage mais qui à la différence de la concession ne prend pas en compte les dépenses d'investissement.

7. l'acceptation des dons et legs ;

8. la radiation d'inscriptions hypothécaires prises au profit de la Collectivité et le désistement des formalités de la purge des hypothèques ;

9. les engagements en garanties ;

10. la détermination, le cas échéant, des modalités de la participation de sa Collectivité aux travaux entrepris en commun avec d'autres Collectivités Territoriales Décentralisées ;

11. la concession ou l'affermage des services publics créés par la Collectivité elle-même ;

12. l'organisation de la participation de sa Collectivité à la défense et à la sécurité du territoire ;

13. la décision sur les actions à intenter en justice ou à soutenir au nom de sa Collectivité ;

14. les « dinan'asa » ;

15. la fixation du taux des prélèvements et taxes spécifiques divers ;

16. l'adhésion à toute association ou organisme inter-collectivité ainsi que dans le cadre de la coopération décentralisée ;

Le Conseil délibère en outre sur les questions que les lois et règlements spécifiques renvoient à son examen.

Des textes réglementaires peuvent préciser en tant que de besoin les modalités d'application du présent article.

Art. 16 – Le Conseil donne son avis toutes les fois que les lois et règlements le requièrent, qu'il est sollicité par d'autres Collectivités ou qu'il est demandé par le Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Outre les délibérations et les avis énumérés ci-dessus, le Conseil peut également émettre des vœux sur toutes les matières ne rentrant pas dans le cadre normal de compétences qui lui sont dévolues par les lois et règlements.

Le Conseil adopte trois catégories d'actes :

- les délibérations au sens strict comme décisions exécutoires et modifiant l'état de droit (par exemple, l'adhésion à un organisme public de coopération intercommunale ou la création d'un nouveau service public ou d'un nouveau poste au sein de la collectivité).
- Les avis quand le Conseil a un rôle essentiellement consultatif. Selon le cas, les consultations peuvent être obligatoires (prévues par les textes) ou facultatives (consultation d'une collectivité limitrophe dans le cadre de l'établissement de son plan local de développement).
- Les vœux qui sont de « simples manifestations d'opinions ». Ils portent sur les objets d'intérêt local mais qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil (par exemple, la prise de mesures individuelles relatives au personnel par le Chef de l'Exécutif, la fermeture d'un bar à proximité d'une école primaire publique ou d'une église, ...)

CHAPITRE II DES ACTES DES ORGANES DELIBERANTS

Art. 17 – Les délibérations du Conseil sont prises dans les conditions définies aux articles 87 à 89 ci-dessous. Toutefois, elles ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. Elles sont inscrites par ordre chronologique sur un registre coté et paraphé par le Représentant de l'Etat territorialement compétent. Elles sont signées par tous les membres présents ou représentés à la séance, avec la mention, le cas échéant, des motifs qui ont empêché ces derniers.

Chaque délibération doit être transmise au Représentant de l'Etat territorialement compétent par les soins du Chef de l'exécutif pour contrôle de légalité au plus tard trente jours après son adoption. Elle est annotée de la référence de sa transmission.

Le contrôle de légalité effectué par le Représentant de l'Etat se fait après l'adoption de la délibération. On parle de contrôle a posteriori. Il permet à cet effet d'éviter que les actes pris par la collectivité soit contraire aux lois et règlements en vigueur. Le Représentant de l'Etat peut ainsi saisir le juge administratif en cas de maintien d'un acte estimé illégal par la collectivité.

Art. 18 – Les « *dinan'asa* » sont élaborés et adoptés dans les mêmes conditions que les délibérations.

Ils sont exécutés par tous les habitants de la Collectivité Territoriale Décentralisée où ils sont applicables.

Lorsque les habitants ne participe pas aux travaux d'intérêt commun au sein de leur collectivité, ils sont tenus de se conformer aux prescriptions des « *dinan'asa* ». Ces derniers prévoient ainsi des sanctions pécuniaires et/ou en nature mais dont l'adoption s'est faite au niveau du Conseil. Cette disposition de la loi est en contradiction avec l'esprit même du dina, qui constitue avant tout une convention collective librement adoptée par le Fokonolona.

L'ancien texte prévoyait « l'élaboration de dina à force exécutoire ». Selon les dispositions de la loi n°2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique, les dina sont adoptés par les membres du Fokonolona et ne deviennent exécutoires qu'après homologation par le tribunal. Les « *dinan'asa* » prévus par la présente loi ne sont ni élaborés sur l'initiative du Fokonolona ni adoptés selon les mêmes conditions que les « dina » prévus par la loi n°2001-004. Une simple délibération du Conseil suffit pour leur donner un caractère exécutoire. Pour que les « *dinan'asa* » soient appliqués, il est important d'avoir l'adhésion des habitants de la collectivité.

Art. 19 – L'expédition de toute délibération signée par le Président du Conseil et le rapporteur doit être adressée au Représentant de l'Etat territorialement compétent pour contrôle de légalité. Il en est délivré récépissé.

Les modalités pratiques de mise en œuvre du contrôle de légalité seront précisées par voie réglementaire.

Le contrôle de légalité est effectué par le Commissaire Général pour la Province, par le Préfet pour la Région

et par le Chef de District pour la Commune (cf. Chapitre IV de la loi n°2014-021 relative à la représentation de l'Etat). La loi ne prévoit pas expressément de délai au Représentant de l'Etat pour informer la collectivité de la conformité des actes qui lui ont été transmis. Elle ne prévoit non plus de délai pour informer la collectivité lorsqu'un acte estimé illégal est déféré au niveau de la juridiction administrative.

Le droit français limite le nombre d'actes soumis au contrôle de légalité à ceux qui sont estimés « essentiels ». Cette réforme pourrait être prise en compte dans les dispositions du texte réglementaire prévu dans le présent article sur les modalités pratiques de mise en œuvre du contrôle de légalité.

Art. 20 – Les délibérations doivent recevoir une publicité suffisante par affichage dans les placards administratifs de la Collectivité Territoriale Décentralisée ou par d'autres moyens qui lui sont propres.

La publicité permet, d'une part, d'informer les citoyens des nouvelles décisions au sein de leur collectivité. Il est plus pratique d'utiliser différents supports d'information pour garantir une publicité largement suffisante des délibérations, notamment au niveau des Régions et des Provinces en raison de leur éloignement. D'autre part, elle permet l'exercice d'un contrôle citoyen sur les actes de la collectivité. Ainsi, les habitants peuvent exercer un recours contre les actes illégaux adoptés au niveau de leur collectivité.

Art. 21 – Les décisions du Conseil ainsi que les « dinan'asa » visés à l'article 18 ci-dessus sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à la notification aux intéressés, sous réserve toutefois des dispositions de l'article 17 ci-dessus.

La publication consiste à diffuser un acte contenant des dispositions à portée générale à la connaissance de l'ensemble de la collectivité par tout moyen de communication et d'information (affichage, radio diffusée, kabary, ...). La notification est un acte individuel destiné à informer personnellement l'intéressé de la mesure en cause. La loi ne précise pas si la décision du Conseil peut faire l'objet d'une publication ou d'une notification avant sa transmission pour contrôle de légalité par le représentant de l'Etat. Selon cet article, les décisions du Conseil et les dinan'asa sont exécutoires dès leur publication ou notification. L'article 70 ci-dessous prévoit par contre que les actes du Chef de l'Exécutif ne sont opposables au tiers qu'à compter de la publication ou de la notification. Lorsqu'un acte de la collectivité est estimé illégal par le Représentant de l'Etat, celui-ci le défère au niveau du Tribunal administratif dans les trente jours après sa réception.

Le représentant de l'Etat doit avoir connaissance des actes soumis à son contrôle de légalité avant que ceux-ci n'entrent en vigueur. On pourrait envisager qu'un délai assez court soit respecté par le représentant de l'Etat pour éviter que la vie de la collectivité soit paralysée par un long silence durant la période de mise en œuvre du contrôle de légalité (cf. annotation de l'article 19). Cette solution pourrait toutefois faire courir le risque de contrôle expéditif et peu approfondi. Dans le domaine de l'application de la loi, le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires se fait dans le délai de promulgation, qui est de trois semaines à compter de la date de l'adoption de la loi par le Parlement. La promulgation de la loi par le président de la République la rend exécutoire et elle ne devient obligatoire qu'à partir de sa publication dans le Journal Officiel. La promulgation est un acte par lequel le président de la République authentifie l'existence et la régularité de la loi.

Art. 22 – Ne peuvent participer à la délibération, les membres du Conseil concernés par l'affaire, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire.

Cette disposition vise à éviter les éventuels conflits d'intérêt dans le processus de prise de décision au niveau du Conseil.

Art. 23 – Au niveau de la Commune, le Président du Conseil seul ou avec les responsables du ou des Fokontany fait fonction de conciliateur et/ ou d'arbitre dans les litiges d'ordre individuel ou collectif susceptibles d'être réglés par de tels procédés en tant que Raiamandreny sous réserve des dispositions des textes spécifiques.

La loi prévoit ici un mécanisme de proximité pour la résolution des litiges et conflits au niveau de la collectivité en se basant sur le principe de subsidiarité. Ce mécanisme s'est montré vraiment efficace par rapport aux vécus des communes. La population a plus de facilité à s'adresser à leurs élus en cas de problème. On constate aussi qu'à leur niveau, les responsables des Fokontany jouent le rôle de réconciliateur pour les litiges mineurs comme les problèmes de voisinage. Il est toutefois important de veiller à la cohérence d'une telle démarche avec les textes en vigueur. Cette disposition ne s'applique pas aux cas de violences graves prévues par le code pénal.

Art. 24 – Au niveau de la Province et de la Région, le Président du Conseil seul ou à la tête d'une délégation ou si besoin est, de concert avec le Représentant de l'Etat territorialement compétent, exerce la fonction de conciliateur et/ou d'arbitre pour régler les différends qui pourraient s'élever entre communes de sa région ou de sa province et susceptibles d'être réglés par ce type de procédé.

Un mécanisme plus ou moins similaire à celui au niveau de la Commune est donc prévu au niveau Région et Province. Toutefois, il s'agit ici des différends entre communes susceptibles d'être réglés par ce type de procédé.

SOUS-TITRE II DES ATTRIBUTIONS DE L'ORGANE EXECUTIF

CHAPITRE PREMIER DES ATTRIBUTIONS COMMUNES

Art. 25 – Le Chef de l'exécutif définit les priorités à proposer au Président du Conseil en vue de l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, lequel est arrêté par le Président du Conseil.

Cette disposition présente l'avantage d'équilibrer le pouvoir de l'organe exécutif et de l'organe délibérant. En effet, pour que le Chef de l'exécutif ne soit pas le seul patron de la collectivité, elle permet au Président du Conseil d'arrêter définitivement les priorités à traiter au cours des délibérations du Conseil. Elle peut toutefois limiter l'Exécutif s'il existe une opposition importante entre le Chef de l'Exécutif et le Président du Conseil. Pour éviter tout abus, il est important de définir des critères de priorité en se référant à la planification et au budget adoptés au sein de la collectivité.

Art. 26 – Il prépare et propose le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée, avec l'assistance des autres membres de l'organe exécutif et le concours des services déconcentrés de l'Etat concerné.

Il assure une liaison permanente avec le Conseil et le Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Art. 27 – Le Chef de l'exécutif assure l'exécution des délibérations de l'organe délibérant de la Collectivité Territoriale Décentralisée.

Il dispose d'un pouvoir réglementaire. A cet effet, il est habilité à :

1. ordonner par voie d'arrêté des mesures locales sur les matières confiées par les lois et règlements à sa vigilance et à son autorité ;
2. publier à nouveau les lois et règlements et à rappeler aux habitants par tous les moyens, leurs devoirs civiques, leurs droits et obligations. Il peut ainsi faire appel, aux Organisations Non Gouvernementales, qui se destinent à l'éducation civique des citoyens.

L'article souligne ici la possibilité pour le chef de l'exécutif d'ordonner par voie d'arrêté sur certains aspects qui concernent la gestion de la Collectivité.

Art. 28 – Le Chef de l'exécutif représente la Collectivité Territoriale Décentralisée dans tous les actes de la vie civile et administrative conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur.

A cet effet, il représente en justice la Collectivité Territoriale Décentralisée et fait tous actes conservatoires ou interruptifs de prescription ou de déchéance.

Art. 29 – Sous le contrôle du Conseil, le Chef de l'exécutif est chargé, d'une manière générale et dans les formes prévues par les lois et règlements, d'exécuter les délibérations du Conseil et, en particulier de :

1. conserver et administrer les biens et les droits constituant le patrimoine de la Collectivité Territoriale Décentralisée ;
2. surveiller les établissements provinciaux, régionaux ou locaux et établir la comptabilité de la Collectivité;

« Locaux » est ici assimilé à communaux. Le Chef de l'Exécutif assume la fonction d'ordonnateur au sein de la collectivité. Cette disposition n'est pas claire dans la mesure où la comptabilité est une fonction qui ne peut lui être confiée en vertu de la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. En termes de respon-

sabilité, il doit quand même s'assurer que sa collectivité tient une comptabilité conformément aux textes en vigueur.

3. pourvoir aux mesures relatives aux voies et réseaux divers de la Collectivité ;
4. diriger les travaux entrepris par la Collectivité elle-même et, le cas échéant, de passer les marchés de travaux et surveiller la bonne exécution de ceux-ci ;
5. passer les actes de vente, échange, partage acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi.

Art. 30 – Le Chef de l'exécutif peut, en outre, sur autorisation du Conseil, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat, de :

1. procéder, conformément aux dispositions des textes en vigueur, dans les limites fixées par le Conseil, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires ;
2. prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services dans le respect de la réglementation en vigueur, et en raison de leur montant et, lorsque les crédits sont prévus au budget ;
3. passer les contrats d'assurance ;
4. accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
5. prendre toute décision concernant l'acquisition, la construction, l'aliénation d'immeuble dont la valeur ne dépasse pas un montant qui sera fixé par le Conseil ;
6. fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts.

La fixation de la rémunération des experts mandatés par la Région ne peut pas relever de la seule décision du Maire dans la mesure où le budget adopté par le Conseil doit rester le cadre de référence. Il ne s'agit pas ainsi d'une attribution exclusive de l'Exécutif.

7. passer les actes de vente, échange, partage, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux.

Art. 31 – Les décisions prises par le Chef de l'exécutif en vertu de l'article précédent sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du Conseil portant sur les mêmes objets.

Art. 32 – Le Chef de l'exécutif doit signer personnellement toutes les mesures prises pour l'application d'une délégation par délibération du Conseil.

Il doit rendre compte de ces mesures lors des sessions du Conseil.

Le Conseil peut à tout moment mettre fin à la délégation.

La possibilité pour le Conseil de déléguer son pouvoir de décision à l'Exécutif présente l'avantage d'accélérer la mise en œuvre des actions de développement au niveau de la collectivité. Elle présente toutefois l'inconvénient que l'existence du Conseil devient sans grand intérêt. Par ailleurs, même si des décisions rapides sont nécessaires, le développement reste un processus et non une fin en soi auquel tous les acteurs de la Collectivité doivent contribuer selon leurs compétences et leurs attributions respectives.

Art. 33 – Le Chef de l'exécutif est l'ordonnateur principal des dépenses de la Collectivité Territoriale Décentralisée avec faculté de délégation. Il prescrit l'exécution des recettes provinciales, régionales ou locales, sous réserve des dispositions particulières du Code Général des Impôts relatives au recouvrement des recettes fiscales des CTD.

Il engage, liquide et ordonnance les dépenses inscrites au budget de la Collectivité.

Art. 34 – Il est le Chef des services créés et financés par la Collectivité Territoriale

Décentralisée elle-même. Il est également Chef des services mis à disposition par l'Etat. A cet effet, il procède au recrutement du personnel nécessaire au fonctionnement des services et nomme à tous les emplois, conformément à l'organigramme des emplois permanents adoptés par le Conseil et aux effectifs s'y rapportant prévus au budget.

Il gère la carrière de ces agents et veille à la stricte application des lois et règlements en matière de travail notamment lors de la rupture des relations individuelles de travail.

La gestion des agents de la collectivité relève des attributions exclusives de l'Exécutif, excluant toute intervention du Conseil. L'Exécutif dispose du pouvoir de nommer, promouvoir, sanctionner tout en se conformant au cadre juridique et budgétaire adopté par le Conseil. Le Chef de l'Exécutif ne peut ainsi par exemple procéder à un nouveau recrutement sans qu'un emploi n'ait été préalablement créé par le Conseil.

Art. 35 - Le Chef de l'exécutif peut demander l'appui et l'assistance, en tant que de besoin, des services déconcentrés de l'Etat pour la préparation et l'exécution des délibérations du Conseil. A cet effet, il s'adresse directement au Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Il s'agit d'une faculté et non d'une obligation de l'Exécutif.

Art. 36 – Le Chef de l'exécutif gère le domaine de la Collectivité Territoriale Décentralisée. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine.

Art. 37 – En application du principe de la redevabilité et de la transparence dans la gestion des affaires locales, outre l'implication de la structure de concertation prévue par l'article 15 de la loi organique régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires, le Chef de l'exécutif des Collectivités Territoriales Décentralisées est tenu de rendre compte périodiquement de ses activités à la population locale par voie de presse, kabary ou par tous autres moyens appropriés.

En outre, Il concourt à la sensibilisation des habitants en matière d'éducation citoyenne et la participation citoyenne au développement.

CHAPITRE II DES ATTRIBUTIONS PROPRES

Section Première Du Maire

Art. 38 – Outre les attributions exercées par le Chef de l'Exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée telle que prévus par le chapitre précédent, le Maire exerce les attributions énoncées dans la présente section.

Les attributions propres du Maire sont :

- celles exercées sous l'autorité du Chef de District en tant que Représentant de l'Etat au sein de sa collectivité : publication et exécution des lois et des règlements, exécution des mesures de sûreté générale, préparation et organisation des élections, légalisation des signatures, certification des copies, ...
- celles exercées sous l'autorité du Procureur de la République auprès du Tribunal de Première Instance
 - en tant qu'officier de l'Etat civil : délivrance des actes d'état civil, enregistrement des mariages, naissances, décès, ...
 - en tant qu'officier de police judiciaire dans la constatation, la recherche des auteurs d'infractions et leur répression
- celles exercées exclusivement par le Maire :
 - organisation interne des services communaux et gestion des agents communaux en se conformant toutefois aux décisions du Conseil
 - la police administrative en tant que garant de l'ordre public au sein de sa collectivité

Art. 39 – Le Maire et les adjoints sont officiers d'état civil.

Il peut déléguer à un ou plusieurs agents communaux âgés d'au moins vingt et un ans les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état civil pour la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants naturels, d'adoption et de rejet, pour la transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil, de même que pour dresser tous actes relatifs aux

déclarations ci-dessus.

Cette délégation est exercée sous la surveillance et la responsabilité du Maire.

L'arrêté portant délégation est transmis tant au Représentant de l'Etat qu'au Procureur de la République près le tribunal de première instance dans le ressort duquel se trouve la Commune intéressée.

Le ou les agents communaux délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état civil prévus par le présent article délivrent valablement sous le contrôle et la responsabilité du Maire, toutes copies, extraits et bulletins d'état civil, quelle que soit la nature des actes.

La délégation de fonctions du Maire et de ses adjoints en tant qu'officiers d'état civil aux agents communaux porte uniquement sur la réception, l'enregistrement et l'établissement des différents actes prévus dans le présent article (naissance, mariage, décès, reconnaissance d'enfants naturels, ...). La célébration de mariage est un monopole du Maire en tant qu'élu et ne peut ainsi faire l'objet de délégation aux agents de la Commune.

Art. 40 – Le Maire, ou à défaut, le Représentant de l'Etat pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans aucune discrimination.

Il s'agit d'une attribution du Maire en tant que police administrative (cf. article 50 alinéa 4).

Art. 41 – Le Maire ou l'adjoint est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus, de même qu'à la demande du signataire, toute signature conforme à la signature-type déposée par l'intéressé sur un registre spécial à la mairie.

L'apposition des empreintes digitales n'est pas susceptible de légalisation.

Toutefois, le Maire ou son adjoint peut certifier qu'elle a eu lieu en sa présence.

Les signatures manuscrites données par les magistrats municipaux dans l'exercice de leurs fonctions administratives valent dans toutes circonstances sans être légalisées si elles sont accompagnées du sceau de l'Etat au timbre de la mairie.

Cf. annotation de l'article 38 : la légalisation de signature est une des attributions du Maire ou de son adjoint exercée sous l'autorité du Chef de District en tant que Représentant de l'Etat au niveau de la Commune.

Art. 42 – Le Maire est habilité à :

1. ordonner par voie d'arrêté les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ;
2. publier les lois et règlements de police et de rappeler les habitants à leurs observations.

Cf. annotation de l'article 38 : ces attributions sont celles exercées aussi bien sous l'autorité du Chef de District et celles qui sont exercées exclusivement par le Maire en tant qu'autorité de police administrative.

Art. 43 – Le Maire est la police des routes à l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies.

Il peut, moyennant le paiement des droits fixés par un tarif dûment établi par délibération du Conseil, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics, sous réserve qu'il ait été reconnu que cette attribution peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté de commerce.

Les alignements individuels, les autorisations de bâtir, de lotir et de démolir, les autres permissions de voirie sont délivrées par le Maire après avis des services techniques compétents.

Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques, qui sont placées dans les attributions du Maire et ayant pour objet notamment l'établissement dans le sol de la voie publique, des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau, du gaz, de l'électricité, ou du téléphone peuvent en cas de refus du Maire, non justifié par l'intérêt général être accordées par le Représentant de l'Etat sur décision de la juridiction compétente.

Les attributions prévues dans le présent article rentrent dans le cadre des attributions exclusives du Maire. Pour éviter toute décision arbitraire, un recours gracieux (recours adressé à l'auteur de l'acte lui-même pour lui demander de modifier ou de supprimer une décision illégale) et si besoin, un recours pour excès de pouvoir

auprès du tribunal administratif peuvent toujours se faire.

Art. 44 – Pour l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés, le Maire peut demander au Représentant de l'Etat l'assistance des forces de l'ordre en tant que de besoin.

Le Maire représente l'autorité de police générale au niveau de la Commune. Il s'agit d'une attribution propre qu'il exerce sans intervention du Conseil. Il a un rôle essentiellement préventif dans la mesure où la police administrative vise avant tout le maintien de l'ordre public (aspect matériel). La Commune dispose pour ce faire d'un personnel chargé d'exécuter les activités visant à prévenir tout trouble à l'ordre public (aspect organisationnel). Dans certains cas, le Maire peut toutefois recourir à l'assistance des forces de l'ordre. (cf. article 50 ci-dessous).

Art. 45 – Les pouvoirs qui appartiennent au Maire ne font pas obstacle à ceux du (ou des) Représentant(s) de l'Etat territorialement compétent(s) de prendre, pour plusieurs Communes, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été suffisamment pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Quand l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs Communes limitrophes, le Représentant de l'Etat peut, par arrêté motivé, se substituer aux Maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus par la présente section.

Cet article prévoit la possibilité pour le Chef de District de se substituer aux Maires dans deux ou plusieurs Communes limitrophes en cas de carence de ces derniers dans le maintien de l'ordre public.

Art. 46 – Le Maire peut prendre l'initiative d'étudier, de proposer ou de faire adopter, de diffuser et de faire appliquer les « dinan'asa » dans le respect des lois et règlements en vigueur et des usages observés et non contestés par sa Commune.

Après avis du Conseil, il peut faire entreprendre par la population des travaux d'intérêt commun, en exécution du plan de développement local.

Cf. annotation de l'article 18 sur les « dinan'asa ».

Dans la pratique, les travaux d'intérêt commun sont organisés au niveau des Fokontany pour pouvoir mobiliser facilement la population. Par ailleurs, il faut souligner l'importance de l'adoption des « dinan'asa » par les membres de Fokonolona afin de s'assurer de leur application.

Art. 47 – Le Maire, à l'intérieur du territoire de la Commune, préside aux cérémonies et festivités officielles.

Art. 48 – Le Maire peut déléguer une partie de ses attributions à ses Adjoints.

Il peut également déléguer sa signature sur des matières qui rentrent dans ses attributions.

La délégation de signature ou de pouvoir, doit faire l'objet d'un arrêté mentionnant son objet, sa durée et le délégataire.

La délégation de fonction et de signature est une faculté et non une obligation du Maire. Elle lui permet toutefois d'assumer ces multitudes d'attributions aussi bien étatiques que communales avec l'aide de ses adjoints. Elle n'est pas définitive et peut être retirée à tout moment pour la bonne marche de l'administration communale.

Art. 49 – Dans les cérémonies officielles, le Maire et les Adjoints portent, en ceinture, une écharpe aux couleurs nationales, blanc, rouge et vert, avec glands à franges dorées pour le Maire et glands à franges argentées pour les adjoints.

Ces écharpes sont acquises sur les fonds du budget communal.

Art. 50 – La police municipale ou communale est sous l'autorité du Maire.

A cet effet, elle assure le bon ordre, la sûreté, la sécurité de proximité et la salubrité publique.

Elle comprend notamment :

1. tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation

des édifices menaçant ruine, l'interdiction de ne rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de ne rien jeter qui puisse blesser les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2. les soins de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'émeutes dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3. le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés et autres lieux publics ;

4. le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence des cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt, ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5. l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

6. le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, et tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties ; de pourvoir d'urgence à toutes les mesures de sécurité, d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'Etat ; le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les vagabonds et les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique,

7. la sécurité des personnes ou la conservation de propriétés ;

8. le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Section 2

Du Chef de Région

Art. 51 – Outre les attributions exercées par le Chef de l'Exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée telles que prévues par le chapitre premier ci-dessus, le Chef de Région exerce les attributions énoncées dans la présente section.

La Région joue essentiellement un rôle d'aide au développement. A cet effet, elle travaille étroitement avec les services techniques déconcentrés, la Province et les Communes de son ressort. Des programmes d'investissements publics régionaux avaient été prévus avant la période de transition politique en 2009.

A la différence du Maire, le Chef de Région n'exerce pas des attributions étatiques. La double casquette de la Région prévue par l'ancienne loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions a en effet engendré beaucoup de conflits sur le terrain. Il était difficilement accepté que la Région soit à la fois une collectivité décentralisée et une circonscription administrative.

Les articles qui suivent ne prévoient pas explicitement des attributions exclusives au Chef de Région. L'article 53 prévoit toutefois qu'une délégation peut être faite afin de lui permettre de prendre des décisions à la place du Conseil.

Art. 52 – Le Chef de Région est également chargé de :

1. préparer et de mettre en œuvre, avec le concours des services déconcentrés de l'Etat concerné, les activités de développement initiées par la Région ;

2. assurer la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement du territoire ;

3. assurer le développement harmonieux et équitable de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées relevant de son ressort territorial, notamment en priorisant les intérêts intercommunaux.

Les attributions prévues dans cet article doivent en principe rentrer dans le cadre des attributions communes

exercées avec le Conseil. En effet, ce dernier dispose d'une compétence de principe sur toutes les questions d'intérêt régional.

Art.53 – Le Chef de Région doit rendre compte de ses décisions prises en vertu d'une autorisation du Conseil Régional à chacune des réunions ordinaires dudit Conseil. Le Conseil Régional peut toujours mettre fin à la délégation.

Les décisions prises en application de celle-ci doivent être signées personnellement par le Chef de Région.

Cf. annotation article 32

Art.54 – Le Chef de Région est consulté sur tout projet ou programme national de développement concernant sa Région. Il est tenu d'en faciliter l'exécution.

Le Chef de Région ne peut pas ainsi s'opposer à la mise en œuvre de projet ou de programme de développement concernant sa Région. Il est seulement consulté afin qu'il puisse émettre son avis. Pour éviter des duplications d'actions, les collectivités décentralisées doivent être associées à la conception même des projets ou programmes dont la mise en œuvre est prévue à leur niveau. Un rôle consultatif serait en effet trop réducteur par rapport à leur vocation.

Art. 55 – Le Chef de Région tient informé le Chef de Province de son ressort de la mise en œuvre de toute action prévue par son plan de développement.

Il assure la mise en cohérence du schéma régional d'aménagement du territoire avec le schéma provincial d'aménagement du territoire.

Il peut faire appel au concours et à l'appui de la Province pour la réalisation de ses projets de développement régional.

L'information de la Province par le Chef de Région a un but essentiellement d'harmonisation. Les domaines de compétence entre ces deux niveaux de collectivités doivent toutefois être clarifiés car la distinction d'action ou de projet d'intérêt régional ou d'intérêt provincial ne facilite pas dans la pratique la répartition des compétences et des ressources.

Art. 56 – Le Chef de Région dirige et anime une cellule permanente d'étude économique et de planification régionale. A cet effet, il peut entrer en relation avec les autorités étatiques compétentes et avec l'extérieur.

La cellule permanente constitue selon cette disposition une structure à part entière au niveau de l'organe exécutif. Elle implique de ce fait que les dépenses occasionnées par ses travaux (aspect fonctionnel) et par son existence même (aspect organisationnel et institutionnel) soit pris en compte par le budget de fonctionnement de la Région. Sa composition devrait tenir compte de la capacité financière de la Région. Par ailleurs, elle pourrait constituer le personnel technique prévu par l'article 117 ci-dessous.

Art. 57 – Le Chef de Région peut être mandaté par les organes délibérants des Communes concernées de sa Région pour négocier en leur nom et pour leur compte avec des organisations et autorités nationales ou étrangères dans le respect de la Constitution ainsi que les lois et règlements en vigueur.

Toutefois, au moment de la conclusion de la convention, les Maires des Communes concernées signent conjointement avec le Chef de Région ladite convention.

Ce mandat confié au Chef de Région peut être justifié par sa plus grande capacité de négociation. Toutefois, cette disposition ne responsabilise pas les Communes dans la gestion de leurs affaires propres. Elle limite par avance les capacités des Communes à défendre leurs intérêts auprès de partenaires potentiels. Le fait de confier un tel mandat au Chef de Région reste une faculté, voire une possibilité que la Commune peut envisager et ne doit être en aucun cas une obligation.

Art. 58 – Sur la base du schéma régional de l'aménagement du territoire, le Chef de Région prépare et propose un plan régional ou des projets régionaux de développement à intégrer dans le Programme d'Investissement Public (PIP) de l'Etat.

Comme la Région a un rôle principalement axé sur le développement, son budget doit être essentiellement un budget d'investissement. La pratique des PIP régionaux serait un pas important vers une réelle décentralisation.

Art. 59 – Le Chef de Région harmonise et coordonne le développement des Communes de son ressort.

Il concourt à l'élaboration des outils de planification territoriale et des plans de développement initié au niveau des Communes ainsi qu'à la mise en œuvre des projets prévus par lesdits plans.

Cette attribution ne doit pas être un moyen pour la Région d'être considérée comme une entité hiérarchique aux Communes. En effet, il ne peut y avoir ni tutelle, ni hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités. Les compétences méritent d'être clarifiées. Il est important de garder en tête que la Commune est avant tout une collectivité de proximité. Ses actions portent essentiellement sur l'accès à des services de base pour ses habitants.

Art. 60 – Le Chef de Région peut déléguer une partie de ses attributions à ses Adjoints.

Il peut également déléguer sa signature sur des matières qui rentrent dans ses attributions.

La délégation de signature ou de pouvoir, doit faire l'objet d'un arrêté mentionnant son objet, sa durée et le délégataire.

Cf. annotation article 48 sur la délégation des attributions du Maire à ses adjoints.

Section 3

Du Chef de Province

Art. 61 – Outre les attributions exercées par le Chef de l'Exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée telles que prévues par le chapitre premier ci-dessus, le Chef de Province exerce les attributions énoncées dans la présente section.

Les dispositions qui suivent semblent claires concernant les attributions des Provinces. Néanmoins l'articulation avec la Commune et la Région est difficile dans la mesure où sa vocation n'est pas clairement définie par le législateur. Le risque d'un lien hiérarchique est grand si les compétences respectives ne sont pas bien distinguées en fonction même de leur raison d'être en tant que collectivités décentralisées. Les actions et projets mis en œuvre au niveau des provinces pourraient par exemple se limiter à la construction et à l'entretien des grandes infrastructures afin de faciliter la mise en œuvre des programmes de développement au niveau des Régions.

Art. 62 – Le Chef de Province assure la mise en œuvre du schéma provincial d'aménagement du territoire.

Il assure le développement harmonieux et équitable de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées relevant de son ressort territorial, notamment en priorisant les intérêts interrégionaux.

Art. 63 – En sa qualité d'ordonnateur principal du budget de la Province, le Chef de Province:

1. est appelé à connaître la situation générale de la rentrée fiscale, et les incidences des investissements publics sur la vie économique et sociale de son ressort territorial. A cet effet, il donne son avis et ses instructions et use de son impulsion pour la réalisation des objectifs ou des échéances fixés ;
2. prépare et élabore le budget de la Province.

Art. 64 – En matière de défense et de la protection civile, le Chef de Province organise et coordonne les actions à entreprendre en cas d'événements calamiteux comme les cyclones, les inondations, les ruptures des digues, les éboulements, la sécheresse, les incendies, les feux de brousse, les épizooties, ou les actes touchant la paix sociale comme les vols simples et les vols qualifiés, les vols de bœufs et les cas de violences, d'actes de banditisme ou de terrorisme sous toutes leurs formes.

Art. 65 – Le Chef de Province coordonne les actions à entreprendre en cas de difficulté en matière de ravitaillement en denrées de première nécessité.

Art. 66 – Sur le plan d'ordre général, le Chef de Province doit être directement informé de tous les programmes d'équipement et d'aménagement intéressant la Province.

Il recueille et examine les besoins de la population et propose selon le cas, des mesures appropriées.

Art. 67 – Le Chef de Province peut déléguer une partie de ses attributions à ses Adjoints.

Il peut également déléguer sa signature sur des matières qui rentrent dans ses attributions.

La délégation de signature ou de pouvoir, doit faire l'objet d'un arrêté mentionnant l'objet, la durée et le délégataire.

Cf. annotation article 48 sur la délégation des attributions du Maire à ses adjoints.

CHAPITRE III DES ACTES DU CHEF DE L'EXECUTIF

Art. 68 – Le Chef de l'exécutif prend des arrêtés à l'effet d'exécuter les délibérations du Conseil et d'ordonner des mesures provinciales, régionales ou locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité.

Il prend, par voie de décision, toutes mesures relatives aux attributions de sa compétence.

Aux termes de cet article, le Chef de l'Exécutif prend deux catégories d'actes :

- Un arrêté quand il s'agit de rendre exécutoire les décisions adoptées par le Conseil. Les arrêtés portent dans ce cas sur les attributions communes de l'Exécutif et du Conseil. Un arrêté également dans l'exercice de ses attributions propres, notamment celles sous l'autorité du Chef de District pour la Commune.
- Une décision dans la mise en œuvre de ses compétences exclusives.

La loi n'est pas claire en ce qui concerne « les attributions de sa compétence ». S'agit-il des attributions exclusives du Chef de l'Exécutif ? En effet, certaines attributions de l'organe exécutif, telles qu'expliquées précédemment rentrent dans le cadre de ses attributions exécutives ou communale. D'autres attributions lui sont exclusives et excluent de ce fait toute intervention du Conseil, qui n'émet que de simples vœux.

Art. 69 – Les actes soumis au contrôle de légalité sont adressés au Représentant de l'Etat territorialement compétent par le Chef de l'exécutif au plus tard trente jours après la date de signature des actes.

Il est tenu un registre des actes transmis pour contrôle de légalité. Ce registre doit être côté et paraphé par le Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Tout manquement répété à cette obligation de transmission constitue une faute grave tel qu'il est prévu à l'article 258 de la présente loi.

Dans le droit français, certains actes n'entrent en vigueur qu'après publication et transmission au Représentant de l'Etat. La preuve de leur réception peut être apportée par tout moyen, notamment par accusé de réception.

Le non-respect de l'obligation de transmission par les collectivités constitue une cause de déchéance des élus locaux dans le droit malagasy. Cette disposition se justifie d'une part par le fait que le contrôle de légalité a été substitué à la tutelle administrative et financière en vertu du respect du principe de libre administration des collectivités. D'autre part, pour éviter toute dérive, le contrôle se fait a posteriori et relève du juge sur saisine du Représentant de l'Etat dans les trente jours suivant la réception des actes des collectivités.

Art. 70 – Les actes du Chef de l'exécutif ne sont opposables aux tiers qu'après avoir été portés à la connaissance du public, par voie de publication locale et d'affichage toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle aux intéressés.

Le Chef de l'exécutif de la Collectivité concernée certifie sous sa responsabilité les caractères exécutoires de ces actes.

Les actes sont inscrits dans ledit registre par ordre chronologique.

Cf. annotation de l'article 21

TITRE III DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 71 – L'organisation et le fonctionnement des organes des Collectivités Territoriales Décentralisées sont régis par le présent titre.

Art. 72 – Les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées sont :

1. l'organe délibérant dénommé Conseil :
 - Conseil municipal pour les Communes urbaines ;
 - Conseil communal pour les Communes rurales ;
 - Conseil régional pour les Régions ;
 - Conseil provincial pour les Provinces ;
2. l'organe exécutif :
 - Maire pour les Communes urbaines et rurales ;
 - Chef de Région pour les Régions ;
 - Chef de Province pour les Provinces.

CHAPITRE PREMIER DES CONSEILS

Section première

De l'organisation et du fonctionnement

Art. 73 – Les Conseils ont leur siège, selon le cas, à l'Hôtel de la Province, à l'Hôtel de la Région, à l'Hôtel de Ville ou à la Mairie, au Chef lieu de la Collectivité territoriale Décentralisée.

Pour que leurs membres accomplir normalement leur mission, les 'organes délibérants des CTD doivent avoir leur siège au chef lieu de leur circonscription.

Art. 74 – Le Conseil se réunit en session ordinaire deux fois par an, la première au cours du premier trimestre de l'année et la seconde, au cours du deuxième semestre.

La durée de chaque session ne peut excéder dix jours. Toutefois, la session pour l'adoption du budget primitif peut durer jusqu'à quinze jours.

La réunion au sein des organes délibérants des collectivités territoriales décentralisées est périodique et réglementée. Le vote du budget figure parmi le principal ordre du jour dans cette réunion.

En ce qui concerne particulièrement la durée de cette réunion consacrée au vote de budget, elle ne tient pas compte des exigences du processus budgétaire participatif. Pourtant, de nombreuses communes à Madagascar ont déjà adopté avec succès et adapté le budget participatif à leurs besoins.

Il faut aussi signaler que le déséquilibre flagrant entre la durée de session budgétaire au niveau des CTD et la durée accordée au Parlement pour le vote de budget n'est pas compatible à l'objectif d'instaurer une décentralisation effective.

Art. 75 – La session budgétaire pour chaque Collectivité Territoriale Décentralisée est fixée comme suit:

- au cours de la deuxième quinzaine du mois d'août, pour la Commune ;
- au cours de la deuxième quinzaine du mois de septembre, pour la Région ;
- au cours de la première quinzaine du mois d'octobre, pour la Province.

Afin d'assurer la cohérence et l'harmonisation des interventions des collectivités territoriales décentralisées

pour le développement de Madagascar, la réunion consacrée à l'adoption de budgets au niveau des Communes, des Régions et des Provinces ne doit pas avoir lieu pendant la même date. Un délai de 30 jours sépare les sessions budgétaires au niveau des CTD.

En ce qui concerne la session parlementaire destinée au vote des lois des finances et à l'adoption du budget de l'Etat au niveau national, elle se déroule au troisième mardi du mois d'octobre (Article 75 de la Constitution). Avec cette session parlementaire se déploie l'approbation du budget des Provinces par les Conseillers provinciaux.

Les techniciens du Ministère des finances qui s'occupent de la préparation du budget et projet de lois de finances de l'Etat ont intérêt à avoir une vision globale en matière de répartition des charges et d'allocation des ressources au niveau des Provinces, des Régions et des Communes.

Dans l'idéal, le projet de loi de finances et de budget proposé par le Gouvernement par le biais du Ministère des finances doit tirer sa source et sa légitimité dans le budget voté au sein des collectivités territoriales décentralisées dont les provinces.

Art. 76 – Lors du renouvellement général des membres des Conseils, la première réunion du Conseil se tient de plein droit sur convocation du Représentant de l'Etat territorialement compétent à chaque niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée.

A l'image de l'Exécutif qui déclenche les sessions parlementaires, dans de tel contexte, il revient au représentant de l'Etat de convoquer la première réunion de l'organe délibérant des collectivités territoriales décentralisées. Le représentant de l'Etat, car l'organisation logistique d'une telle réunion peut avoir besoin du concours de l'autorité compétente qui dispose de pouvoir de réquisition grâce à la prérogative de puissance publique.

Elle se tient au cours de la semaine qui suit la proclamation officielle des résultats des élections, à l'issue desquelles les membres des Conseils ont été élus.

Une décision de justice constate la proclamation des résultats et justifie en conséquence le renouvellement des membres des organes délibérants des collectivités territoriales décentralisées à la suite des élections territoriales.

Art. 77 – A l'ouverture de cette session, le Conseil est présidé jusqu'à l'entrée en fonction des membres du Bureau du Conseil par le membre le plus âgé, le membre le plus jeune faisant fonction de secrétaire.

L'absence ou l'inexistence de Bureau constitue un handicap pour le Conseil. Pour combler ce vide institutionnel, le Doyen et le Benjamin prennent en mains la conduite et l'animation de la première réunion et les élections des membres du Bureau. Il s'agit d'un élément constant des coutumes institutionnelles qui témoignent l'importance de l'esprit de solidarité et d'entraide entre les membres d'une même institution de la République.

Au cours de cette première réunion, le Conseil élit pour la durée du mandat en son sein par scrutin uninominal à deux tours et par vote séparé le Président du Conseil, le Vice-président et les deux rapporteurs qui forment le Bureau du Conseil.

Est élu au premier tour le candidat ayant obtenu la majorité absolue des voix. A défaut, il est procédé au deuxième tour auquel participent les deux candidats arrivés en tête au premier tour. Est élu au deuxième tour le candidat ayant obtenu la majorité des voix.

En cas d'égalité de voix, le candidat le plus âgé est élu Président du Conseil.

La composition du bureau de l'organe délibérant doit refléter le rapport de force politique au sein du Conseil. Chacun des membres de ce bureau doit avoir et nécessite au cours de son mandat le soutien et la solidarité de ses pairs en raison du mode scrutin utilisé.

Art. 78 – Pendant les sessions ordinaires, le Conseil peut traiter de toutes les affaires qui rentrent dans ses attributions.

L'ordre du jour desdites sessions est arrêté par le Président du Conseil de la Collectivité concernée. Priorité est toutefois donnée au Président de l'organe exécutif pour l'inscription à l'ordre du jour.

Art. 79 – En cas d'absence ou d'empêchement du Président, le Vice-président lui supplée dans ses fonctions.

A cette disposition devrait s'ajouter la possibilité ou non d'un vote par procuration.

Art. 80 – La première session du Conseil est consacrée principalement à l’approbation du bilan de l’année écoulée et l’évaluation de l’exécution des programmes d’action. A cette occasion, le Chef de l’exécutif rend compte au Conseil, par un rapport spécial, de la situation de la Collectivité Territoriale Décentralisée, de l’activité et du financement des différents services de ladite Collectivité et des organismes qui dépendent de celui-ci. Le rapport précise également l’état d’exécution des délibérations du Conseil et la situation financière de la Collectivité.

C’est dans de telles circonstances qu’un système de redevabilité sociale et de participation citoyenne puissent améliorer la mise en œuvre du processus de décentralisation qui ne peut pas fonctionner normalement sans démocratie locale.

L’exécutif prépare et propose. Le Conseil décide et valide en tant que représentant de la population.

Art. 81 – L’Au cours de la deuxième session ordinaire est examiné et adopté le budget primitif de l’année suivante.

Art. 82 – Au début de chacune de ses séances, le Conseil peut adjoindre aux rapporteurs des auxiliaires pris parmi les employés de la Collectivité Territoriale Décentralisée pour assurer le secrétariat. Ils assistent aux séances sans participer aux délibérations. Ils sont chargés de l’établissement du procès-verbal de la séance qui doit comporter la date de la séance, la date de la convocation du Conseil, le nombre des membres du Conseil en exercice au jour de la séance, les noms des membres présents, les noms des membres absents excusés et non excusés et ayant donné mandat. Le procès-verbal doit relater les discussions, incidents et opinions qui se sont faits jour au cours de la séance.

Le procès-verbal de la séance doit, en outre, comporter le texte complet des délibérations, vœux ou avis adoptés par le Conseil. Les procès-verbaux des séances du Conseil sont conservés par ordre chronologique dans un registre coté et paraphé par le Représentant de l’Etat territorialement compétent et publiés par voie d’affichage dans les endroits prévus à cet effet.

Tout citoyen peut en prendre copie à ses frais.

La réunion, les délibérations prises par le Conseil doivent faire l’objet d’une verbalisation qui témoigne le respect de la gestion transparente des affaires publiques.

Parlant de réforme des lois sur la décentralisation, il est temps d’envisager la numérisation et l’informatisation des registres de délibérations des CTD.

Art. 83 – Le Conseil peut se réunir en session extraordinaire lorsque les affaires de la Collectivité l’exigent. Toutefois, sa tenue est limitée à une session par mois sans dépasser trois jours par session.

Les Conseils disposent des marges de manœuvres pour le traitement des questions relevant de leurs affaires propres dans les sessions extraordinaires.

A cet effet, le Président du Conseil est tenu de le convoquer quand une demande lui en est faite sur un ordre du jour bien déterminé par :

- le Chef de l’exécutif;
- ou plus de la moitié des membres du Conseil ;
- ou le représentant de l’Etat territorialement compétent.

Dans tous les cas, la durée de la session extraordinaire ne peut excéder trois jours

Art. 84 – Le Représentant de l’Etat peut, si besoin est, ou à sa demande, être entendu par le Conseil.

Les deux dimensions politique et administrative de la décentralisation se complètent et se renforcent mutuellement et réciproquement.

Il participe aux débats du Conseil et ses interventions sont consignées aux procès-verbaux des séances. Toutefois il est tenu de se retirer au moment des délibérations.

Le représentant de l’Etat intervient seulement en tant que personne ressource pendant les débats.

Art. 85 – Toute convocation du Conseil est signée par son Président. Elle est mentionnée au registre des déli-

bérations et est affichée ou publiée.

La population doit être au courant de toutes les réunions du Conseil.

Elle est adressée par écrit aux membres du Conseil et à domicile élu dix jours au moins avant la réunion mentionnant l'ordre du jour et accompagnée d'une note de synthèse sur les affaires soumises à délibération.

Comme toute réunion, la session se prépare. Tous les membres doivent être en connaissance de cause.

Pour les sessions extraordinaires, le délai peut être abrégé par le Président du Conseil sur proposition du Représentant de l'Etat sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Le Président du Conseil dispose des pouvoirs d'écourter les sessions extraordinaires.

Les débats du Conseil ne peuvent porter que sur les points adoptés à l'ordre du jour.

Art. 86 – La session du Conseil ne peut se tenir que si plus de la moitié de ses membres assistent à la séance.

La règle de majorité dicte la session.

Lorsque la majorité n'est pas atteinte après une première convocation régulièrement faite, le Conseil peut délibérer après une seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés dans les conditions fixées par les dispositions de l'article 89 ci-dessous.

L'absence de certains membres du Conseil ne doit pas constituer un obstacle au bon déroulement des sessions en cas de deuxième convocation.

Le Chef de l'exécutif doit participer, avec voix consultative, aux travaux et débats du Conseil. Il est tenu de se retirer lors des délibérations. Ses interventions sont consignées dans les procès-verbaux des séances.

La règle de séparation des pouvoirs s'applique aussi au niveau des collectivités territoriales décentralisées. La participation du Chef de l'Exécutif à cette réunion témoigne l'importance du rôle d'appui aux collectivités territoriales décentralisées.

Art. 87 – Les délibérations sont prises à la majorité des membres présents ou représentés.

En cas de partage de voix, sauf le cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante.

Le comptable principal de la Collectivité assiste, à titre consultatif, aux réunions du Conseil portant sur le budget, le compte administratif et tout autre ordre du jour où sa présence est requise.

Art. 88 – Le droit de vote des membres du Conseil est personnel.

Il peut, toute fois, être délégué à un autre membre ayant voix délibérative.

Le membre du Conseil absent peut alors, par mandat écrit, donner pouvoir à un autre membre du Conseil de son choix pour voter en son nom.

Un même membre ne peut recevoir qu'un seul mandat.

Strictement réglementé, le vote par procuration est autorisé et valide.

Art. 89 – Tout vote au niveau du Conseil a lieu normalement au scrutin public à main levée.

Le nombre des votants et les résultats des votes sont insérés au procès-verbal de séance.

Il est procédé au scrutin secret toutes les fois que le quart des membres présents le réclame ou qu'il s'agisse de procéder à une nomination ou représentation.

Dans ce dernier cas, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative. A égalité des voix, l'élection est acquise au candidat le plus âgé.

Le processus de prise de décision au niveau de l'organe délibérant des CTD se base sur la règle de la majorité et du consensus entre les membres.

Art. 90 – Le Président du Conseil, ou à défaut, le Vice Président, préside la séance.

Le Conseil adopte son règlement intérieur par délibération dans les trois jours qui suivent son entrée en fonction.

Le règlement intérieur des CTD n'est pas du ressort de la loi sur la décentralisation.

Le règlement intérieur du Conseil détermine notamment les modalités pratiques de mise en œuvre de la question orale, de la question écrite et de l'interpellation.

Art. 91 – Les séances du Conseil sont publiques.

Toutefois, sur proposition du Président du Conseil ou à la demande du Chef de l'exécutif ou du quart au moins des membres présents, le Conseil peut décider de délibérer à huis clos.

Pour des questions d'ordre public et des mœurs, l'accès du public aux réunions du Conseil peut être interdit.

Art. 92 – Le Président du Conseil assure la police des séances du Conseil.

En cas de besoin il peut faire appel aux agents de la force publique implantée dans la Collectivité Territoriale Décentralisée.

Le Président du Conseil dispose de pouvoir de police.

Art. 93 – Les délibérations, y compris les documents budgétaires, du Conseil sont obligatoirement affichées au siège de la Collectivité Territoriale Décentralisée sous huitaine sous peine d'inopposabilité.

L'affichage est un moyen destiné à porter à la connaissance du public des décisions prises au sein de la collectivité.

Une fois affichée une délibération d'une collectivité territoriale décentralisée dispose d'une force exécutoire. Ce qui fait que la défaillance dans l'obligation d'affichage constitue une violation de la loi.

Le principe de libre administration, l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées ne signifient pas immunité ou impunité.

En ce qui concerne la bonne gouvernance, l'affichage permet d'activer et de rendre opérationnel le mécanisme de contrôle citoyen. A cela s'ajoute la question de transparence, de rédévabilité sociale. La bonne gouvernance vient ici en appui à la décentralisation.

Section 2

Dispositions applicables aux Conseils et à leurs membres

Art. 94 – Après le Président du Conseil, le Vice-président et les rapporteurs, les autres membres du Conseil prennent rang selon la classe d'âge.

Une copie de la liste de préséance reste déposée dans les bureaux de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée, du Représentant de l'Etat territorialement compétent où chacun des membres peut en prendre connaissance.

Art. 95 – Tout membre du Conseil qui, sans motif légitime et valable reconnu par le Conseil, n'a pas participé à trois sessions consécutives, peut après avoir été invité à fournir ses explications être exclu du Conseil pour le restant de son mandat.

Ces absences sont constatées par une mention sur le registre destiné à recevoir les procès-verbaux du Conseil.

L'absence pendant trois sessions consécutives non motivée peut constituer un motif d'exclusion. Ce qui n'exclut pas le respect du droit à la défense. Cet article 95 peut dans une certaine mesure constituer une étape à l'institutionnalisation d'un mandat impératif au sein des organes délibérants.

Le Président du Conseil en informe le Chef de l'exécutif, et ce dernier transmet le rapport y afférent au Représentant de l'Etat territorialement compétent, lequel saisit la juridiction administrative compétente.

Cette absence doit faire l'objet d'une communication au Représentant de l'Etat et d'une saisine de la juridiction compétente. C'est une décision de justice qui a proclamé et concrétisé l'élection des Conseillers. En cas d'exclusion, c'est aussi cette même juridiction qui doit se prononcer.

Art. 96 – Les démissions des membres des Conseils sont adressées par écrit au Président. Dès réception d'une démission, le Président du Conseil en informe le Chef de l'exécutif qui en saisit le Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Les démissions sont définitives et irrévocables dès leur réception par le Président du Conseil.

Art. 97 – Pendant les sessions du Conseil, les employeurs du secteur privé sont tenus, sur présentation de convocation officielle, de laisser leurs salariés, membres d'un Conseil, à participer aux séances plénières dudit Conseil.

Les agents du service public bénéficient des mêmes dispositions.

La participation des conseillers aux sessions est une question d'ordre public et d'intérêt général.

Art. 98 – Les dispositions des articles 95 et 96 ci-dessus ne s'appliquent pas aux membres de droit du Conseil.

Parmi ces membres de droit figurent les sénateurs, les députés relevant de la circonscription de la collectivité concernée. Ces élus ont d'autres responsabilités à l'égard de la nation qui justifient leur absence fréquente.

Art. 99 – Le nombre des membres de droit du Conseil par niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée ne peut excéder celui des membres élus.

Section 3

Des commissions

Art. 100 – Le Conseil peut former, en son sein, des commissions pour étudier les questions qui intéressent sa Collectivité sous leurs divers aspects.

Pendant la session, les travaux et débats au sein du Conseil sont préparés en commissions.

Ces commissions sont constituées, par délibération du Conseil.

Chaque membre du Conseil doit faire partie d'au moins une commission.

La finalité de la décentralisation est le développement holistique de la population à travers la fourniture des services publics de base de qualité. Ce qui implique l'importance d'une meilleure allocation optimale des ressources humaines dans des diverses commissions chargées de réfléchir sur les différents secteurs porteurs de développement (sécurité, éducation, santé, cultures, environnement, etc...).

Art. 101 – Au moment de la mise en place de la commission, ses membres élisent, en son sein, un président, un vice-président et un rapporteur.

Les commissions sont convoquées à la diligence de leur président.

Les travaux de commissions au sein des collectivités reflètent le fonctionnement des commissions parlementaires au niveau national.

Art. 102 – Les commissions examinent préalablement les dossiers et soumettent à la délibération du Conseil, les avis, les rapports, et les propositions y afférents.

Art. 103 – Les commissions examinent également, selon les domaines de leur compétence, les propositions, les projets et les pétitions adressées par les citoyens au Conseil et qui touchent des problèmes d'intérêt général.

Un répertoire d'action collective peut être mis à la disposition des citoyens pour faciliter leur accès aux processus de prise de décision au sein des collectivités territoriales décentralisées.

Art. 104 – Les commissions peuvent faire appel à toutes personnes, si besoin, à participer à ses travaux avec voix consultative.

Les commissions ne sont pas des groupes d'experts, ce sont des décideurs.

Art. 105 – La nature de chaque commission, le nombre des membres, leur mode de désignation ainsi que les règles de fonctionnement des commissions sont déterminés par le règlement intérieur du Conseil.

Il n'y a pas des normes et standards requis en ce qui concerne la mise en place des commissions. Cela relève du ressort du Conseil lui-même qui doit prendre en considération les contextes locaux.

Le secrétariat des commissions est assuré dans les mêmes conditions que celui des séances du Conseil défini à l'article 82 ci-dessus.

Un employé de la collectivité s'occupe de ce secrétariat.

Art. 106 – Le Conseil est informé des affaires de sa Collectivité.

Section 4

De la vacance de siège

Art. 107 – Les causes de vacance de siège des membres du Conseil sont notamment :

- le décès ;
- l'absence et l'abandon de poste dûment constatés ;
- la démission ;
- la déchéance ;

ou toute autre cause dûment constatée.

La cessation de la vie peut résulter d'une cause indépendante de la volonté humaine (la mort). Elle peut aussi être provoquée par le fait d'un tiers (déchéance) et d'une véritable manifestation expresse de volonté du conseiller concerné (démission).

Art. 108 – La démission d'un membre du Conseil est adressée au Président du Conseil, avec copie à envoyer au Chef de l'exécutif et au Tribunal administratif.

C'est le Tribunal ayant rendu le jugement constatant l'élection du conseil démissionnaire qui se prononce sur la démission.

Le Chef de l'exécutif transmet la lettre de démission du Conseiller concerné au Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Art. 109 – Les causes de déchéance des membres du Conseil sont prévues par les dispositions des articles 257 et suivants de la présente loi.

Art. 110 – Quel que soit le motif de vacance de poste, le représentant de l'Etat saisit immédiatement le Tribunal administratif territorialement compétent, lequel procède à la constatation de la vacance de poste, et désigne le suivant de la liste pour pourvoir au siège vacant.

En sa qualité d'appui-conseil, le représentant de l'Etat veille au bon fonctionnement et au caractère opérationnel des CTD. En cas de vide institutionnel, il saisit la juridiction compétente.

La juridiction notifie sa décision constatant la vacance de poste au Ministre chargé de l'Intérieur et celui de la Décentralisation.

Le tribunal compétent ne peut pas désigner directement la personnalité qui va siéger au poste vacant. Son intervention se limite à la constatation de la vacance de poste en tant que juridiction compétente.

Art. 111 – En cas d'épuisement de la liste, il est procédé à une élection partielle dans les cent vingt (120) jours à compter de la date du jugement s'y rapportant.

Dans la pratique, le pouvoir central peut aussi être décréter la mise en place d'une Délégation spéciale.

Toutefois, l'élection partielle en vue de remplacer les membres du Conseil d'une Collectivité Territoriale Décentralisée ne peut avoir lieu que si la moitié au moins des sièges au sein dudit Conseil est vacante.

L'organisation d'élection partielle ne se joue pas de plein droit. Elle est soumise à des conditions strictes.

En cas de vacance de poste à vingt quatre (24) mois de la fin de mandat, aucune élection partielle ne peut avoir lieu.

La règle applicable en matière de vacance de poste ne s'applique pas au Conseiller ayant déjà exercé plus de la moitié de la durée de son mandat.

Section première

De l'organisation et du fonctionnement

Art. 112 – L'organe exécutif est chargé de l'exécution des décisions du Conseil.

Le principe de libre administration confère aux collectivités territoriales décentralisées la qualité d'administration. En tant que telle, elle peut commettre des fautes pouvant porter atteinte aux intérêts particuliers. De ce fait, elle est justiciable devant le Tribunal administratif.

Il est dirigé par un Chef élu au suffrage universel dans les conditions fixées par la loi, et est composé de responsables des services publics créés et financés par la Collectivité Territoriale Décentralisée elle-même ou mis à sa disposition par l'Etat.

Les personnalités qui siègent à la tête d'une collectivité territoriale décentralisée ont la qualité de Chef de l'administration. En tant qu'administration de proximité, cette collectivité gère des services publics destinés à satisfaire les besoins de la population et à sauvegarder l'intérêt général.

Les guichets fonciers, services communaux nouvellement créés dans le cadre de la réforme foncière, font partie de ces services publics.

Les collectivités territoriales décentralisées mettent en place ces services sur la base des possibilités financières et des demandes des citoyens en optimisant les ressources.

Le personnel des CTD dispose d'un cahier de charges clair lié à l'accomplissement de sa mission et ne doit pas être remercié pour des raisons politiques ni de changement à la tête des collectivités.

Le suffrage universel mentionné dans cet article peut à la fois être direct et indirect. Ce qui rend légal la convocation des grands électeurs pour certaine catégorie d'élection territoriale.

Art. 113 – L'organigramme type de chaque niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée est annexé à la présente loi.

Toutefois, chaque collectivité est libre de fixer son organigramme en fonction des demandes en service public et des ressources disponibles.

L'organigramme définitif de la Collectivité Territoriale Décentralisée fait l'objet d'une délibération prise par le Conseil.

Art. 114 – Les membres de l'organe exécutif sont nommés par arrêté du Chef de l'exécutif dont le nombre est fonction de la capacité financière de la Collectivité Territoriale Décentralisée. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes et conditions.

Mais il faut clarifier la différence entre les membres de l'organe exécutif et le personnel communal : ce dernier est recruté par concours selon les compétences recherchées. Puis, l'adjoint au maire par exemple fait partie de l'organe exécutif, ce qui veut dire que le maire peut nommer et remercier autant qu'il veut dans un mandat ses adjoints.

La fonction de membre de l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée est incompatible avec celle de son Conseil.

La fonction de membre de l'organe exécutif est aussi incompatible avec celle de personnel des CTD.

Art. 115 – Nul ne peut être membre de plus d'un organe exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée.

Art. 116 – Ne peuvent exercer les fonctions d'adjoint au Chef de l'exécutif, même temporairement, dans une Collectivité Territoriale Décentralisée où ils sont affectés, les receveurs des administrations financières et les comptables principaux du Trésor.

L'organe exécutif est composé du Chef de l'exécutif et de son ou de ses adjoints. Le Chef de l'exécutif, chef de l'Administration de sa Collectivité, dispose d'un personnel administratif et technique nommé par voie

réglementaire.

Le recrutement du personnel administratif et technique doit suivre et respecter les procédures de recrutement en vigueur avant sa nomination par le Chef de l'exécutif.

Le comptable public principal des Communes rurales dépourvues de comptable du Trésor est nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances et du Budget, sur proposition du Maire après avis conforme du Chef de district territorialement compétent.

Toutefois, le Maire peut le remercier suite à une faute professionnelle.

Art. 117 – Lorsqu'une nouvelle élection du Chef de l'exécutif a lieu pour quelque cause que ce soit, il est procédé à une nouvelle nomination des membres de l'organe exécutif.

Mais le Chef de l'exécutif maintient en place le personnel des CTD, en cas de mise à pied, les procédures administratives doivent être respectées.

Art. 118 – Le Chef de l'exécutif peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses collaborateurs.

Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Art. 119 – En cas de conflit d'intérêt opposant le Chef de l'exécutif et la Collectivité Territoriale Décentralisée, le Président du Conseil ou son représentant désigné parmi les membres du Conseil représente la Collectivité Territoriale Décentralisée en justice.

En cas de conflit d'intérêt opposant le Chef de l'exécutif et du Président du Conseil ou le membre du Conseil désigné et la Collectivité Territoriale Décentralisée, l'organe délibérant désigne, à la majorité absolue de ses membres, un autre de ses membres pour représenter la Collectivité Territoriale Décentralisée dans les contrats.

Art. 120 – Dans le cas où le Chef de l'exécutif refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de police administrative, le Représentant de l'Etat territorialement compétent peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même.

Art. 121 – L'organe exécutif se réunit à l'initiative de son Chef chaque fois et tout le temps que les affaires de la Collectivité Territoriale Décentralisée l'exigent.

Art. 122 – Le Chef de l'exécutif, ou en cas d'empêchement, le premier Adjoint préside les réunions de l'organe exécutif.

Ces réunions peuvent se tenir en public ou à huis clos.

Le Chef de l'Exécutif peut inviter à la réunion de l'organe exécutif toute personne qui, en raison de leur compétence, sont susceptibles d'apporter des éléments d'information utiles sur des questions inscrites à l'ordre du jour.

Section 2

De la vacance de siège

Art. 123 – Les causes de vacance de siège du Chef de l'exécutif sont notamment:

- le décès ;
- l'absence et l'abandon de poste dûment constatés ;
- la démission ;
- la déchéance ;

ou toute autre cause d'empêchement dûment constaté.

Art. 124 – Constitue une démission d'office l'absence prolongée, non interrompue du Chef de l'exécutif de son poste sur une durée de six mois, et dûment constatée par le Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Art. 125 – La démission du Chef de l'exécutif est adressée au Représentant de l'Etat territorialement compétent, avec copie à envoyer au Conseil et au Tribunal administratif.

Art. 126 – Les causes de déchéance du Chef de l'exécutif sont prévues par les dispositions des articles 266 et suivants de la présente loi.

Art. 127 – En cas de faute grave de gestion, les Chefs de l'organe exécutif, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, et sur délibération du Conseil, peuvent être suspendus par un arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur, pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le Premier Ministre.

Dans tous les cas, ils ne peuvent être déchus que par décret en Conseil des Ministres à la suite d'une condamnation de la juridiction compétente.

Les arrêtés de suspension et les décrets de déchéance doivent être motivés. Le recours peut être porté par les intéressés devant le Conseil d'Etat dans les dix jours de la notification.

Art. 128 – Quelque soit le motif de vacance de poste, le représentant de l'Etat saisit immédiatement le Tribunal administratif territorialement compétent, lequel procède à la constatation de la vacance de poste.

La juridiction notifie sa décision constatant la vacance de poste au Ministre chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Art. 129 – Il est procédé à une élection partielle dans les cent vingt (120) jours à compter de la date du jugement s'y rapportant.

En cas de vacance de poste à douze (12) mois de la fin de mandat, aucune élection partielle ne peut avoir lieu.

Art. 130 – Jusqu'à l'élection du nouveau Chef de l'exécutif, il sera procédé à la mise en place d'une délégation spéciale. La délégation spéciale exerce les attributions de l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée.

Dans tous les cas, la délégation spéciale ne peut se substituer à l'organe délibérant de la Collectivité Territoriale Décentralisée, qui continue à exercer ses fonctions.

La délégation spéciale est composée d'un Président et de deux Vice-présidents nommés par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur.

En aucun cas les membres de la délégation spéciale ne peuvent se porter candidat lors des prochaines élections.

Les modalités de fonctionnement de la délégation spéciale sont précisées par décret pris en Conseil de Gouvernement sur proposition du Ministre chargé de l'Intérieur.

TITRE IV

DE LA RESPONSABILITE CIVILE

DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 131 – L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. La compétence relève de la juridiction administrative.

Art. 132 – L'Etat peut exercer une action récursoire contre la ou les Collectivités Territoriales Décentralisées concernées lorsque la responsabilité de celle(s)-ci est engagée.

Art. 133 – L'Etat, la ou les Collectivités Territoriales Décentralisées déclarés responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs et les complices de l'infraction.

Art. 134 – Les Collectivités Territoriales Décentralisées sont responsables des dommages subis par les membres des Conseils lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de sessions du Conseil, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial du Conseil.

Art. 135 – La Collectivité Territoriale Décentralisée est responsable des dommages résultant des accidents subis par le Chef et les membres de l'organe exécutif dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 136 – Les modalités de mise en œuvre du présent titre seront précisées en tant que de besoin par voie réglementaire.

TITRE V DU BUDGET ET DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Art. 137 – Le budget et les ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées sont régis par le présent Titre.

CHAPITRE PREMIER DU BUDGET

Section première Dispositions générales

Art. 138 – Le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de ladite Collectivité.

Le budget de la CTD est un document qui regroupe l'ensemble des prévisions des recettes et des dépenses d'une CTD pour une année et voté par l'organe délibérant.

Art. 139 – Le budget est présenté sous forme de budget de programme.

Le fait de présenter le budget sous forme de budget programme permet d'assurer une meilleure cohérence entre données financières et objectifs fixés ; de faciliter l'allocation des ressources rares aux actions jugées les plus prioritaires ; d'éclairer les divers intervenants, et donc de faciliter la négociation budgétaire, puisqu'il met en relation les objectifs, les résultats attendus, les activités et les moyens pour les atteindre tout en donnant un éclairage nouveau aux choix économiques et sociaux et en fixant l'attention sur les points essentiels.

Les sections de fonctionnement et d'investissement du budget doivent être obligatoirement présentées en équilibre.

L'équilibre par section signifie que le montant prévisionnel des dépenses et celui des recettes doivent être égaux. Dans la plupart des cas, le montant des recettes d'investissement est largement inférieur par rapport au montant des dépenses d'investissement, ce qui nécessite une astuce de calcul qui consiste à virer une partie des recettes de fonctionnement vers les recettes d'investissement.

Des textes réglementaires fixeront les modalités d'application du présent article.

Ces textes règlementaires doivent être explicites pour indiquer et faciliter le passage de l'utilisation d'un simple budget au budget programme au niveau des CTD ainsi que la manière de procéder pour rechercher l'équilibre par section.

Art. 140 – Le budget de chaque Collectivité Territoriale Décentralisée établit chaque année, pour une année budgétaire, les prévisions de recettes et de dépenses de ladite collectivité.

Les prévisions retracées dans un document unique, doivent être exhaustives, sincères et réalistes.

Les montants inscrits dans le budget ne sont que des chiffres prévisionnels. Néanmoins, ces chiffres doivent être les plus proches possibles de la réalité, sans surestimation ni sous-estimation, et refléter l'ensemble des recettes et des dépenses probables.

Art. 141 – L'année budgétaire des Collectivités Territoriales Décentralisées commence le premier janvier et se termine le 31 décembre.

La durée de validité d'un budget est d'une année qui commence du 1er janvier et se termine au 31 décembre

de l'année en cours.

Art. 142 – Les Chefs des organes exécutifs des Collectivités Territoriales Décentralisées sont ordonnateurs principaux de leurs Collectivités respectives.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses normalement prévues dans le budget. Les ordonnateurs sont principaux ou délégués. En tant qu'ordonnateur principal, le Chef de l'organe exécutif d'une CTD assume la direction administrative et financière de ladite CTD.

Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs en la matière à un ou plusieurs de leurs adjoints, par arrêté provincial, régional, communal ou municipal. Ces derniers peuvent, à leur tour, subdéléguer par voie de décision, leurs attributions d'ordonnancement à un agent de leur choix parmi les responsables des services placés sous leur autorité, et qui porte le titre d'ordonnateur secondaire.

Le pouvoir de l'ordonnateur se délègue et se subdélègue moyennant certaines conditions afin de favoriser le partage de responsabilités et réduire la lourdeur administrative.

L'ordonnateur secondaire doit être un fonctionnaire territorial de la Collectivité Territoriale Décentralisée, n'assurant pas un rôle de comptable public et disposant du minimum de connaissances requises pour la fonction.

La fonction d'ordonnateur secondaire doit être assurée par un fonctionnaire territorial de la CTD. Autrement dit, en attendant la sortie officielle d'un statut des fonctionnaires territoriaux, la fonction peut être assurée (i) soit par des fonctionnaires détachés ou mis à disposition, (ii) soit par des employés dûment recrutés par la CTD. Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles au sein d'un même organisme.

Art. 143 – La gestion financière des Collectivités Territoriales Décentralisées est soumise au régime de la comptabilité publique, des marchés publics ainsi qu'aux lois et règlements en vigueur relatifs à la comptabilité des matières.

La gestion financière des CTD suit et se fait conformément aux règles et principes généraux qui régissent l'exécution budgétaire d'un organisme public et l'exécution des marchés publics. Il en est de même pour la gestion des biens et matériels qui suit le régime de la comptabilité matière.

Le régime de la comptabilité des Communes rurales est fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances et du Budget.

Un régime de la comptabilité particulière est prévu pour les Communes rurales, à l'instar d'une commune rurale de deuxième catégorie actuelle qui a la possibilité de désigner son comptable (STC), la tenue d'un système minimal de trésorerie, l'allègement des procédures d'exécution des dépenses, etc.

Art. 144 – Les budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent être votés en équilibre.

Il ne doit en aucun moment être déficitaire en trésorerie comme en engagement.

Avant d'engager une dépense quelconque, on doit vérifier l'existence d'un crédit disponible et de fonds libres. Si les fonds libres ne sont pas suffisants pour couvrir le montant de l'engagement, la dépense en question doit être différée. Si le crédit disponible n'est pas suffisant pour engager la dépense, on doit tout d'abord procéder à un virement ou à une rectification du budget.

Art. 145 – Le mode de présentation et la nomenclature du budget des Collectivités Territoriales Décentralisées font l'objet d'un arrêté du Ministre chargé des Finances et du Budget.

Le mode de présentation et la nomenclature du budget des CTD doivent être conformes au PCOP (Plan Comptable des Opérations Publiques) 2006 et tiennent compte des réalités qui prévalent auprès de ces CTD.

Art. 146 – Chaque Collectivité Territoriale Décentralisée doit disposer d'un Programme d'Investissements Publics triennal adopté par le Conseil et révisable annuellement lors de la première session.

Le fait de disposer d'un PIP triennal permet à chaque CTD de (i) cadrer son budget dans une programmation à moyen terme (budget programme), (ii) de discuter avec les autres collectivités publiques et l'Etat central de l'articulation et de la synergie entre les différents programmes (sectoriels, nationaux, régionaux, locaux) et (iii) de faciliter la recherche de partenariat.

Art. 147 – Les organes exécutifs des Collectivités Territoriales Décentralisées préparent les budgets de leur Collectivité respective et les présentent à leur organe délibérant respectif.

Le Bureau exécutif, sous l'égide du Chef de l'exécutif d'une CTD, se charge de la préparation du budget. Il lui revient de chercher toutes les informations nécessaires à l'établissement du budget, de déterminer la manière de l'élaborer en suivant un processus bien défini. Il soumet aux membres du Conseil le budget pour être voté ; le vote signifie autorisation à l'exécution du budget.

La programmation du budget doit être accompagnée d'une analyse des coûts reflétant la sincérité budgétaire et la rationalisation des choix des programmes à mettre en œuvre. Un tableau des effectifs par catégories d'emplois y est obligatoirement annexé.

Art. 148 – Tout recrutement de personnel par une Collectivité Territoriale Décentralisée doit être prévu et inscrit à son budget, en respectant les procédures législatives et réglementaires.

La définition des postes et des tâches est préalable à tout recrutement. Il doit y avoir une adéquation entre le recrutement, le profil de l'agent à recruter et les différents postes à pourvoir, qui doivent figurer dans l'organigramme délibéré par le Conseil. Ce dernier autorise également l'inscription au budget des crédits nécessaires à la rémunération des agents.

Aucune création de services ou d'emplois ne peut être opérée sans l'ouverture préalable d'un crédit au Section correspondant du budget.

La création de services ou d'emplois ne peut être opérée sans avoir préalablement trouvé les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement récurrentes à cette création. Ces recettes et ces dépenses sont inscrites dans le budget.

Art. 149 – Les transferts au titre de dotations octroyées par l'Etat au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent être affectés par l'organe exécutif au Chapitre de dépenses de fonctionnement et d'investissement de leur budget primitif.

Les transferts de fonds de dotations accordés par l'Etat aux CTD doivent être retracés et inscrits dans leur budget primitif suivant l'affectation de ces fonds.

Les transferts au titre de dotations octroyées par un organisme au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent conserver, le cas échéant, leur affectation.

Dans tous les cas, une subvention destinée à la section d'investissement ne peut en aucune manière être affectée à la section de fonctionnement.

Il est formellement interdit d'affecter (entièrement ou en partie) à la section de fonctionnement une subvention destinée à la section d'investissement. Il en est de même pour l'excédent de la section d'investissement résultant de l'exécution du budget de l'année antérieure.

De même, l'excédent de la section d'investissement résultant de l'exécution du budget de l'année antérieure ne peut être affecté à la section de fonctionnement du budget de l'année en cours.

L'allocation des dotations est subordonnée à l'existence d'un Programme d'Investissement Public rationnel visant l'intérêt local. Elle doit tenir compte d'une répartition équitable et équilibrée des ressources.

L'octroi de fonds de dotations aux CTD est conditionné par l'existence d'un PIP régionalisé, c'est-à-dire, qui tient compte des spécificités et des priorités au niveau local, de la recherche d'équilibre dans le développement de l'ensemble du territoire national et de la répartition de ces ressources en fonction de ces exigences.

Art. 150 – Tout projet s'inscrivant dans l'exécution du Programme d'Investissement Public au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées doit être préalablement porté à la connaissance du Ministre chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, du Ministre chargé des Finances et du Budget et du Ministère dont le secteur est concerné par le Programme d'Investissement Public.

Pour permettre aux ministères concernés de suivre la réalisation du PIP, les CTD qui prennent l'initiative de réaliser des projets s'inscrivant dans l'exécution du PIP doivent informer officiellement ces ministères, c'est-à-dire, le Ministre chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministre chargé des Finances et du Budget et le Ministère dont le secteur est concerné par le Programme d'Investissement Public.

Art 151 – Le Chef de l'exécutif est chargé de :

- préparer et de présenter le projet de budget devant l'organe délibérant de la Collectivité ;
- ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes sous réserve des dispositions particulières du Code Général des Impôts relatives aux recettes fiscales ;
- veiller à l'exécution des programmes de développement financés par la Collectivité ou réalisés avec sa participation ;
- nommer aux emplois en rapport à l'organigramme des emplois permanents de la Collectivité et aux effectifs budgétaires.

Le chef de l'exécutif est le premier responsable de la préparation et de l'exécution du budget.

Art. 152 – Le Conseil de la Collectivité Territoriale Décentralisée délibère sur les budgets et comptes administratifs qui sont annuellement présentés par le Chef de l'exécutif.

Le Conseil examine et vote annuellement le budget et le compte administratif présentés par le Chef de l'exécutif.

Il entend le rapport du Chef de l'exécutif, et examine le compte administratif de la Collectivité.

Il délibère sur le compte administratif établi par le Chef de l'exécutif au plus tard à la fin du troisième mois de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte.

Art. 153 - L'organe délibérant ne peut modifier les évaluations des rendements de recettes établies par l'ordonnateur.

Les rendements de recettes sont évalués sur la base d'un calcul établi préalablement : taux d'imposition, statistiques monographiques, taux de recouvrement escompté, extrapolation des années antérieures, nombre de prestations estimées, etc.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Conseil ne sont recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources, soit la création ou l'aggravation d'une dépense, tant qu'ils ne sont pas accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalente.

Pour toujours garder l'équilibre dans le budget, toute diminution des recettes doit être accompagnée par une réduction équivalente des dépenses et toute augmentation des dépenses doit être suivie d'une augmentation équivalente des recettes.

Art. 154 - Si à la fin de la session, le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée n'a pas été voté par l'organe délibérant ou n'est pas en équilibre réel, le Représentant de l'Etat l'établit provisoirement par arrêté sur la base du projet soumis à l'organe délibérant, sur décision du tribunal financier territorialement compétent.

Si à la fin de la session, le budget n'est pas voté ou bien est voté en déséquilibre, le représentant de l'Etat saisit le Tribunal financier. Ce dernier formule des propositions pour régler le budget. Sur cette base et du projet de budget soumis à l'organe délibérant, le représentant de l'Etat établit provisoirement par voie d'arrêté le budget pour la CTD.

A cet effet, le Représentant de l'Etat peut autoriser l'ordonnancement des recettes et des dépenses de soldes dans la limite du douzième (12ème) du crédit du budget de l'année précédente pour une durée maximum de trois mois, à concurrence des disponibilités de fonds.

L'organe délibérant est ensuite convoqué en session extraordinaire de cinq jours. S'il n'a pas voté le budget à la fin de cette session, ce budget est définitivement établi par l'ordonnateur.

Art. 155 - En cours d'année, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts au budget dans la limite des plus-values réelles des recettes de l'exercice.

Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts dans le budget au cas où il y a une augmentation des recettes (impôts ou autres) par rapport aux prévisions budgétaires dont le montant ne doit pas dépasser la valeur de l'augmentation.

Art. 156 - Les Chefs de l'exécutif préparent les projets de délibération relatifs à ces crédits supplémentaires à soumettre au Conseil, accompagnés des tableaux faisant ressortir :

1. les prévisions de recettes par Section ;
2. les droits constatés à chacun de ces Sections ;
3. la situation de la trésorerie.

Art. 157 - Le budget voté et le compte administratif approuvé sont transmis obligatoirement au Représentant de l'Etat pour contrôle de légalité, après avis préalable du Contrôle Financier pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines.

Pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines, le budget voté et le compte administratif doivent être soumis au Contrôle Financier pour avis avant d'être transmis au Représentant de l'Etat pour contrôle de légalité.

Art. 158 - Le budget voté et les emplois des ressources que toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées disposent durant l'exercice doivent être portés à la connaissance du public par voie d'affichage ou par tout autre moyen de diffusion par les soins des Chefs de l'exécutif.

Cette obligation favorise la culture de redevabilité des élus et responsables des CTD et la prise de responsabilité des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Art. 159 - Nonobstant le caractère exécutoire d'office des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées, le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée ainsi que tout acte et délibération ayant une incidence financière sur ledit budget ne peuvent être exécutés qu'après avoir été transmis au Représentant de l'Etat territorialement compétent pour contrôle de légalité et après avis préalable du Contrôle Financier pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines.

Cet article sous-entend qu'il serait préférable pour une CTD d'attendre le résultat du contrôle de légalité des actes budgétaires réalisés par le représentant de l'Etat avant de l'exécuter ?

Art. 160 - Tout citoyen de la Collectivité Territoriale Décentralisée a le droit de demander à ses frais la communication du budget de la Collectivité concernée.

Le budget est ouvert au public. Tout citoyen peut se le procurer moyennant paiement des frais d'impression et d'envoi.

Section 3

De l'exécution du budget

Art. 161 - Les crédits supplémentaires et les autorisations de recettes équivalentes doivent être conformes aux dispositions des articles 155 et 164 du présent Titre.

Toute modification ou ajustement apporté à un budget voté doit toujours aboutir au respect de l'équilibre (par section) en suivant des procédures préalablement établies.

Art. 162 - En cours d'année, des créations et transformations d'emplois ne peuvent être effectuées que si les crédits correspondants ont été prévus au budget.

Elles ne peuvent avoir lieu, de même que les recrutements, si elles risquent de provoquer un dépassement des crédits préalablement ouverts.

Art. 163 - Après délibération du Conseil, le Chef de l'exécutif, par arrêté, peut :

1. accepter des fonds de concours de l'intérieur ou de l'extérieur du pays et ouvrir les crédits correspondants au budget en cours d'exécution ;

2. procéder à des virements de crédits entre programmes dans la limite du dixième des inscriptions budgétaires des programmes bénéficiaires ;
3. procéder au report des crédits de paiement déjà ouverts au Chapitre des opérations en capital.

Les modalités d'application du présent article seront fixées par voie réglementaire.

Art. 164 - Après délibération du Conseil, le Chef de l'exécutif, par arrêté, doit :

1. ajuster les autorisations de programme lorsque les dépassements de crédits résultent des modifications techniques ou de l'application de formules de révision de prix ;
2. modifier, dans le cadre des autorisations de programme la répartition de crédits de paiement ouverts pour les opérations d'investissement ;
3. annuler les crédits qui deviennent sans objet ;
4. rétablir aux dépenses courantes de solde les crédits correspondants aux sommes mandatées à tort aux agents des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Art. 165 - Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont visées par le comptable assignataire.

Ceci concerne le fait générateur de la prise en compte des recettes et des dépenses pour l'exercice en cours.

Art. 166 - Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscription des crédits suffisants pour assurer, soit le fonctionnement des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent.

Les dépenses obligatoires doivent être inscrites en priorité. Il est préférable que le montant des recettes propres d'une CTD arrive à couvrir le solde des dépenses obligatoires.

Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes :

1. les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieurs ;
2. les salaires du personnel ;
3. les contributions aux dépenses des caisses et régimes de retraites auxquels le personnel rémunéré sur les budgets de la Collectivité se trouve affilié ;
4. les dépenses d'eau et électricité et des postes et télécommunications ;
5. les contributions et participations imposées par la loi ou des engagements contractuels, notamment par des conventions relatives à l'assistance technique, administrative ou financière ;
6. toutes autres dépenses dont le caractère obligatoire a été expressément prévu par des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

L'exécution des dépenses doit respecter les règles de la comptabilité publique.

Art. 167 - Les emprunts ou avances sont délibérés par le Conseil dans la limite maximum des engagements financiers figurant aux projets de budget de l'année en cours et de compte administratif de l'année précédente.

Après la délibération du Conseil, l'emprunt doit être visé par le Représentant de l'Etat qui aura préalablement requis l'avis du Ministre chargé des Finances ou son représentant. Cet avis doit être exprimé dans un délai de trente (30) jours après réception du dossier complet. Le Ministre chargé des Finances doit soumettre le dossier au Conseil du Gouvernement pour les emprunts non soumis à ratification.

Les textes réglementaires devraient donner des explications pour le cas où après 30 jours aucun avis n'a été exprimé par le Ministre chargé des Finances.

Le tableau d'amortissement des emprunts et avances contractés est annexé aux projets de budget et de compte administratif.

Les emprunts et avances que les Collectivités Territoriales Décentralisées contractent ainsi que leurs modalités

d'amortissement et de remboursement sont délibérés par le Conseil dans la limite des possibilités de paiement des arrérages par le budget de la Collectivité concernée.

L'arrérage est une somme d'argent versée périodiquement à un créancier. Pour permettre aux CTD de faire des emprunts, il faut qu'il y ait des fonds réservés à cet effet ou des établissements financiers capables de prêter aux CTD en tenant compte de la capacité de remboursement des dites CTD.

Les Collectivités Territoriales Décentralisées peuvent recourir aux marchés financiers, nationaux et internationaux, pour leurs besoins de financements des projets d'investissement.

Toutes conventions souscrites à cet effet par les Collectivités Territoriales Décentralisées doivent être délibérées par l'organe délibérant, visées par le Représentant de l'Etat territorialement compétent, après avis préalable du Contrôle Financier et approuvées par décret pris en Conseil du Gouvernement sur le rapport du Ministre chargé des Finances et du Budget pour un montant supérieur à cent millions d'Ariary.

Art. 168 - Les emprunts et avances ne peuvent être consentis, à quelque titre que ce soit, qu'après l'inscription au budget des crédits correspondants.

Les modalités d'attribution et de remboursement des prêts et avances sont déterminées par Convention approuvée par arrêté du Ministre chargé des Finances après avoir été délibérée par l'organe délibérant, visée par le Représentant de l'Etat territorialement compétent, après avis préalable du Contrôle Financier.

Art. 169 - Les avals ne peuvent être accordés, à quelque titre que ce soit, qu'après l'inscription au budget, des crédits correspondants à la couverture des risques encourus.

Les modalités d'attribution des avals sont déterminées par Convention approuvée par arrêté du Ministre chargé des Finances après avoir été délibérée par l'organe délibérant, visée par le Représentant de l'Etat territorialement compétent, après avis préalable du Contrôle Financier.

Art. 170 - Des comptes administratifs constatent les résultats de l'exécution du budget et des comptes de trésorerie de la Collectivité Territoriale Décentralisée et approuvent les écarts entre les réalisations et les prévisions révisées du budget de l'année.

Le projet de compte administratif est soumis pour approbation au Conseil au début de la première session suivant l'année de l'exécution du budget.

Sont annexés à ce projet :

1. la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur ;
2. le compte matière de l'exercice budgétaire de l'année précédente.

Les CTD établissent annuellement des comptes administratifs qui sont soumis à l'approbation du Conseil et au contrôle de légalité du Représentant de l'Etat.

Art. 171 - Le compte administratif est approuvé par délibération du Conseil de la Collectivité Territoriale Décentralisée au plus tard le premier trimestre de l'année suivante.

Art. 172 - Après délibération, le compte administratif et le budget prévisionnel sont transmis au représentant de l'Etat pour contrôle de légalité.

A l'issue de cette formalité, copies desdits documents doivent être communiquées respectivement aux Ministres chargés des Finances, du Budget et des Collectivités Territoriales Décentralisées dans un délai de trente (30) jours pour information.

Le budget prévisionnel et le compte administratif validés (approbation du Conseil, avis favorable après contrôle de légalité) doivent être transmis respectivement au Ministre chargé des Finances et du Budget et au Ministre chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Art. 173 - Tout citoyen de la Collectivité Territoriale Décentralisée a le droit de demander à ses frais la communication du compte administratif de la Collectivité concernée.

Art. 174 - Les modalités de création et de fonctionnement des régies d'avances et régies des recettes au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent être conformes aux dispositions des textes en vigueur

régissant les régies d'avances et les régies de recettes des organismes publics.

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables interdit aux ordonnateurs d'encaisser des recettes et de payer des dépenses. Les régies des recettes et les régies d'avances constituent une exception à ce principe en autorisant des agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur à encaisser des recettes et à payer des dépenses.

Section 4 Du contrôle

Art. 175 - L'Inspection Générale de l'Etat est habilitée à exercer des inspections et contrôles sur les ordonnateurs et les comptables publics des Collectivités Territoriales Décentralisées.

L'Inspection Générale de l'Etat est un organisme d'inspection et de contrôle qui a pour objectif de veiller au bon fonctionnement des services publics et la bonne gestion des finances publiques. Elle a pour rôles essentiels de sauvegarder les intérêts du Trésor public et les droits des personnes, de constater les agissements éventuels des responsables et de veiller au respect des lois et règlements qui régissent le secteur administratif, économique et financier.

L'exécution de ces inspections et contrôles ne fait pas obstacle à ceux exercés par ou sur les ordonnateurs et les comptables publics et les autres corps ou organismes d'inspection.

Art. 176 - Les comptes des comptables publics des Collectivités Territoriales Décentralisées sont jugés par les tribunaux financiers.

Le tribunal financier peut également procéder au contrôle inopiné de la gestion financière des CTD et n'a pas besoin d'être saisi pour ce faire.

Art. 177 – Les tribunaux financiers peuvent accorder aux comptables publics un quitus de leur gestion.

Art. 178 - Il incombe aux organes du Contrôle Financier d'effectuer, au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées, les vérifications et contrôles des procédures d'exécution et de la matérialité des dépenses, dont les modalités seront définies par voie réglementaire.

Art. 179 - Il appartient à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics d'exercer les contrôles en matière de passation de marchés publics.

CHAPITRE II DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Section première Dispositions générales

Art. 180 - Conformément aux dispositions de l'article 147 de la Constitution, les ressources de la Collectivité Territoriale Décentralisée comprennent notamment :

1. le produit des impôts et taxes votés par son Conseil et perçus directement au profit du budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée; la loi détermine la nature et le taux maximum de ces impôts et taxes en tenant dûment compte des charges assumées par les Collectivités Territoriales Décentralisées et de la charge fiscale globale imposée à la Nation ;
2. la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat ; cette part qui est prélevée automatiquement au moment de la perception est déterminée par la loi suivant un pourcentage qui tient compte des charges assumés globalement et individuellement par les Collectivités Territoriales Décentralisées et assurer un développement économique et social équilibré entre toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées sur l'ensemble du territoire national ;

Lorsque les taxes et impôts sont partagés entre l'Etat et les collectivités, ou bien entre les collectivités de diffé-

rents niveaux, prévoir un mécanisme de rétrocession de la part qui revient à chacun dans un délai raisonnable. L'expérience dans le passé a en effet montré que l'argent encaissé par le trésor public est rarement redistribué aux collectivités, même si c'est prévu par la loi. L'obligation de payer les dépenses de l'Etat est l'argument habituel utilisé pour justifier la non-rétrocession de la part qui revient aux collectivités.

3. le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des Collectivités Territoriales Décentralisées pour tenir compte de leur situation particulière, ou pour compenser, pour ces Collectivités Territoriales Décentralisées, les charges entraînées par des programmes ou projets décidés par l'Etat mis en œuvre par les Collectivités Territoriales Décentralisées ;

Le versement de ces subventions aux collectivités doit constituer une priorité du gouvernement une fois la loi de finance votée. En effet, l'exécution du budget des collectivités commencera dès le 1er janvier de l'année en cours et une subvention prévue reçue tardivement ne fait que retarder la réalisation des investissements communaux par exemple, et le retard des paiements des salaires des employés des collectivités.

4. le produit des aides extérieures non remboursables et le produit des dons à la Collectivité Territoriale Décentralisée ;

5. les revenus de leur patrimoine ;

Les collectivités ne disposent pas d'assez de données et d'informations sur leur patrimoine, surtout en matière de 'foncier et propriété bâtie'. La transparence de la gestion de ce patrimoine doit être assurée par chaque collectivité pour permettre entre autres la négociation avec l'Etat du transfert de patrimoine foncier au niveau des collectivités et en constituer une réserve foncière pour investissement dans le cadre de la mise en œuvre du schéma d'aménagement. Il n'est pas concevable que les collectivités ne disposent pas d'une comptabilité matière mise à jour.

6. les emprunts dont les conditions de souscription sont fixées par la loi.

Cette disposition réglementaire était dans le texte depuis 1994, mais n'a pas été accompagnée de mesures concrètes de mise en œuvre. Les décrets d'application doivent dorénavant clarifier les conditions et la possibilité des collectivités de recourir aux emprunts ou tout simplement aux avances de fonds. Demander des avances de fonds à l'Etat doit désormais être possible selon les besoins et les arguments avancés par les collectivités.

Art. 181 - Les ressources propres des Collectivités Territoriales Décentralisées sont :

1. les ressources fiscales ;
2. les ressources non fiscales;
3. les revenus des domaines publics ou privés.

Art. 182 - Les autres ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées se composent des revenus qui ne relèvent pas de la fiscalité locale, notamment :

1. les revenus de leurs activités économiques ;
2. les dons et legs ;
3. les emprunts ;
4. les revenus de leur patrimoine;
5. les sommes perçues au titre de l'utilisation des services locaux.

Section 2

Des ressources fiscales

Sous-section première

Dispositions générales

Art. 183 - Les ressources fiscales des Collectivités Territoriales Décentralisées sont constituées par les impôts locaux prévus dans le Code Général des Impôts.

Sont considérés comme des ressources fiscales et ne peuvent être, de ce fait, créés que par voie de loi de finances, tous prélèvements obligatoires, droits et taxes qui ne comportent pas de contrepartie directe individualisable.

Art. 184 - Les recettes fiscales des Collectivités Territoriales Décentralisées comprennent les produits des impôts directs, droits et taxes suivants :

1. l'impôt de licence de vente des alcools et produits alcooliques ;
2. l'impôt de licence foraine sur les alcools et produits alcooliques ;
3. l'impôt de licence sur les installations temporaires, saisonnières et occasionnelles ;
4. l'impôt de licence sur les activités temporaires, occasionnelles et / ou saisonnières ;
5. l'impôt de licence sur les établissements de nuit ;
6. l'impôt de licence sur l'organisation des tombolas et de loterie ;
7. l'impôt de licence sur l'exploitation des billards et assimilés, des appareils vidéos et des baby-foot à des fins lucratives ;
8. l'impôt synthétique ;
9. l'impôt foncier sur les terrains ;
10. l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;
11. la redevance sur les hydrocarbures ;
12. les frais d'administration minière ;
13. la ristourne minière ;
14. la taxe de protection civile ;
15. la taxe de résidence pour le développement ;
16. la taxe de séjour ;
17. la taxe sur les eaux minérales ;
18. la taxe sur la publicité ;
19. la taxe sur l'eau et/ou l'électricité ;
20. la taxe sur l'entrée dans les fêtes, spectacles et manifestations diverses ;
21. la taxe sur les pylônes, antennes, relais ou mâts ;
22. la taxe sur les jeux radiotélévisés.

Il est recommandé ici, dans le cadre de l'exécution de la loi 2014 – 021 que les représentants de l'Etat à tous les niveaux accompagnent les collectivités dans le recensement et le recouvrement de leurs impôts et taxes : bon fonctionnement des guichets fonciers, recensement parcellaire total, mise à jour des données foncières, recours au recouvrement forcé en cas de non règlement des impôts dans le délai imparti, reversement des parts revenant à chaque niveau des CTD selon les articles ci-dessous.

Art. 185 - La nature, les modalités d'assiette et de recouvrement, les taux, ainsi que l'organisation en matière de gestion de ces impôts et taxes sont fixés par la loi de finances, complétée le cas échéant par des textes législatifs et réglementaires.

Sous-Section 2 Des impôts

Paragraphe premier De l'impôt de licence

Sous-paragraphe premier

De l'impôt de licence de vente d'alcool et des boissons alcoolisées

Art. 186. - Le produit de l'impôt de licence sur les ventes d'alcool et de boissons alcoolisées, impôt prévu par le Code Général des Impôts, est perçu au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées.

L'impôt de licence est réparti comme suit :

- 60% au profit des Communes ;
- 20% au profit des Régions ;
- 20% au profit des Provinces.

Au cas où certaines collectivités (Région, Province) ne sont pas encore mises en place, la répartition ci-dessus doit être revue et au profit du budget des communes (Cf. Art. 238).

Art. 187 - Le tarif annuel de l'impôt de licence est fixé par délibération du Conseil municipal ou communal, en fonction de la catégorie de la licence, dans les limites fixées par les dispositions de la loi de finances.

Sous-paragraphe 2

De la licence foraine sur les alcools et les boissons alcoolisées

Art. 188 - Le tarif de l'impôt de licence foraine, dont le produit reste affecté en totalité au profit du Budget de la Commune du lieu de son exploitation, doit être prévu par une loi de finances.

Sous-paragraphe 3

Des installations temporaires, saisonnières et occasionnelles

Art. 189 - Les participants aux foires, expositions, braderies et festivités diverses à des fins commerciales ou lucratives sont soumis à l'impôt de licence sur les installations temporaires, saisonnières et occasionnelles, dont les produits profitent entièrement à la Commune d'implantation.

Les tarifs de cet impôt sont fixés annuellement par délibération du Conseil de la Commune conformément aux dispositions de la loi de finances.

Sous-paragraphe 4

Des activités temporaires, occasionnelles et / ou saisonnières

Art. 190 - Les personnes morales ou physiques exerçant des collectes de produits locaux ou des commerces ambulants de façon habituelle, temporaire, occasionnelle ou saisonnière sont soumises à l'impôt de licence sur les activités temporaires, occasionnelles et/ou saisonnières, dont les produits profitent entièrement aux Régions d'intervention.

Les tarifs de cet impôt sont fixés annuellement par délibération du Conseil Régional conformément aux dispositions de la loi de finances.

La question sur les mesures à prendre au cas où les Régions ne sont pas mises en place en tant que CTD reste ici sans réponse.

Sous-paragraphe 5

Des établissements de nuit

Art. 191 - Les exploitants de night club, cabarets dancing, karaoké et autres activités similaires dûment autorisés conformément aux législations en vigueur sont astreints paiement à l'impôt de licence sur les établissements de nuit dont les produits profitent aux Collectivités Territoriales Décentralisées à raison de :

- 50% au profit des Communes ;

- 30% au profit des Régions ;
- 20% au profit des Provinces.

Les tarifs sont fixés annuellement par délibération du Conseil Provincial conformément aux dispositions de la loi de finances.

En cas d'absence des collectivités intermédiaires (Région et Province), ces impôts doivent revenir aux communes (Art. 238 de la présente loi).

Sous-paragraphe 6

De l'organisation des tombolas et loteries

Art. 192 - Toute opération offerte au public faisant naître l'espérance d'un gain matériel ou financier qui serait acquis par la voie du sort est soumise à l'impôt de licence sur les tombolas et loteries perçu au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées dont les tarifs et l'affectation des produits varient suivant l'envergure du jeu et de sa durée de l'opération.

Les tarifs sont fixés annuellement par le Conseil de chaque Collectivité Territoriale Décentralisée bénéficiaire conformément aux dispositions de la loi de finances.

Dans cet article, contrairement aux autres ci-dessus, la clé de répartition n'est pas définie d'avance.

Sous-paragraphe 7

De l'exploitation de billards et assimilés, des appareils vidéo et des baby-foot

Art. 193 - Toute personne physique ou morale exploitant de billards et assimilés, des appareils vidéos et des baby-foot dans un lieu ouvert au public, même restreint, à des fins lucratives est astreinte au paiement d'un impôt de licence sur les billards et assimilés, appareils vidéo et baby-foot perçu au profit de la Commune du lieu de mise en service de l'appareil.

Les tarifs sont fixés annuellement par le Conseil de la Commune conformément aux dispositions de la loi de finances.

Paragraphe 2

De l'impôt synthétique

Art. 194 – La répartition du produit de l'impôt synthétique prévu par le Code Général des Impôts devant revenir aux Collectivités Territoriales Décentralisées se fait comme suit :

- 50% au profit du budget de la Commune ;
- 30% au profit du budget de la Région ;
- 10% au profit du budget de la Province ;
- 10% au profit du Fonds national de péréquation.

Quid de la répartition en cas de non mise en place des collectivités intermédiaires (Région ou Province) ? Il faut revoir la répartition aux bénéfices des communes (Art. 238 de la présente loi).

Aucun texte pour l'instant ne clarifie les tenants et les aboutissants du Fonds national de péréquation qui doit servir à corriger les inégalités territoriales. Des critères non discutables doivent ainsi être établis afin d'éviter l'utilisation de ce Fonds pour des intérêts et des visées purement politiques.

Paragraphe 3

Des impôts répartis entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées

Sous-paragraphe premier

De la redevance sur les hydrocarbures

Art. 195 – La répartition des produits de la redevance sur les hydrocarbures devant revenir aux Collectivités Territoriales Décentralisées telle que prévue par le Code Général des Impôts en son article 01.01.30 se fait comme suit :

- 20% au profit du Fonds national de péréquation
- 40% au profit du budget de la Commune ;
- 30% au profit du budget de la Région ;
- 10% au profit du budget de la Province.

Quid de la répartition en cas de non mise en place des collectivités intermédiaires (Région ou Province) ? Il faut revoir la répartition aux bénéficiaires des communes (Art. 238 de la présente loi).

Sous-paragraphe 2

Des frais d'administration minière

Art. 196 – La répartition du produit des frais d'administration minière prévue par le Code Général des Impôts devant revenir aux Collectivités Territoriales Décentralisées se fait comme suit :

- 50% au profit du budget de la Commune ;
- 30% au profit du budget de la Région ;
- 20% au profit du budget de la Province.

Quid de la répartition en cas de non mise en place des collectivités intermédiaires (Région ou Province) ? Il faut revoir la répartition aux bénéficiaires des communes (Art. 238 de la présente loi).

Sous-paragraphe 3

De la redevance minière et de la ristourne

Art. 197 – La répartition des produits de la ristourne au taux de 1,4%, prélèvements prévus par le Code minier, se fait comme suit :

- 10% pour le Fonds national de péréquation ;
- et le reste pour les Collectivités Territoriales Décentralisées, dont :
 - 60% à la Commune ;
 - 30% à la Région ;
 - 10% à la Province.

Quid de la répartition en cas de non mise en place des collectivités intermédiaires (Région ou province) ? Il faut revoir la répartition aux bénéficiaires des communes (Art. 238 de la présente loi).

Particulièrement, il appartient aux représentants de l'Etat et au Ministère en charge de l'aménagement du territoire d'intervenir ici pour rendre fluide et automatique le paiement des ristournes minières par les grandes entreprises.

Paragraphe 4

Taxe de protection civile

Art. 198 – La possession de chiens et autres animaux dangereux domestiqués ainsi que la détention d'armes blanches donnent lieu à la perception de la taxe de protection civile au profit des Communes.

Les tarifs de la taxe sont fixés annuellement par le Conseil de la Commune conformément aux dispositions de la loi de finances.

Avec l'appui des services déconcentrés correspondants (INSTAT, service de la gendarmerie), la commune devrait disposer de statistiques / fiche à jour des habitants possédant des chiens et des armes à feu.

Paragraphe 5

Taxe de résidence pour le développement

Art. 199 – Tout résident de la Commune est astreint au paiement de la taxe de résidence pour le développement qui profite à la Commune, en vue du financement des actions de développement au niveau des Fokontany.

Les tarifs tenant compte de l'âge, de la capacité contributive, de la situation familiale du contribuable ainsi que de sa condition physique sont fixés annuellement par le Conseil de la Commune conformément aux dispositions de la loi de finances.

Cet article est un novum par rapport aux anciens textes, il doit cibler les communes urbaines, et en contrepartie, la commune affecte ces taxes dans le budget d'investissement afin de financer des projets de développement dans les Fokontany/ quartiers.

Paragraphe 6

Taxe de séjour

Art. 200 – Tout exploitant d'hôtel, de chambres d'hôte, de pension de famille et autres établissements d'hébergement et d'accueil dont l'occupation est payante par nuitée est soumis à la taxe de séjour qui profite aux Communes, Régions et Provinces suivant les catégories desdits établissements ci-après :

Catégorie de l'établissement	Répartition	Bénéficiaire
Hôtel et établissement trois étoiles et moins	100%	Commune
Hôtel et établissement quatre étoiles et plus	50% de chaque pour la Province et la Région	Région et Province

Les tarifs de la taxe sont fixés annuellement par le Conseil de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée conformément aux dispositions de la loi de finances.

Paragraphe 7

Taxes sur les eaux minérales

Art. 201 – Les Communes sur le territoire desquelles sont situées des sources d'eaux minérales, perçoivent une taxe sur les eaux minéralisées ou gazéifiées fabriquées par l'exploitation de ces sources.

Les tarifs de la taxe sont fixés annuellement par l'organe délibérant de la Commune conformément aux dispositions de la loi de finances.

Paragraphe 8

Taxe sur la publicité

Sous-paragraphe premier

Publicité faite à l'aide d'affiches, de panneaux réclames, d'enseignes lumineuses ou sur support ambulant

Art. 202 – Toute forme de publicité à caractère commercial faite à l'aide soit d'affiches, soit de panneaux-réclames, soit d'enseignes lumineuses, sur support fixe ou sur véhicule roulant sur banderoles, bannières, ballons, dirigeables, et autres supports non prévus par la présente sous-section dans les limites du territoire d'une

Commune est soumise à la taxe sur la publicité perçue au profit du budget de la Commune.

Les tarifs de la taxe sont fixés annuellement par le Conseil de la Commune conformément aux dispositions de la loi de finances.

Sous-paragraphe 2 Publicité audiovisuelle

Art. 203 – Toute forme de publicité à caractère commercial faite à l'aide de supports audiovisuels ou par presse écrite parue dans les limites du territoire national est soumise à la taxe sur la publicité dont le produit sert à financer le Fonds national de péréquation, à répartir équitablement entre les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ici, il vaut mieux clarifier la répartition comme dans les articles ci-dessus à raison de 10% pour le Fonds de péréquation, 30% de chaque pour les collectivités. En cas de non mise en place des collectivités, la taxe sera versée au Fonds National de péréquation, mais il faut d'abord mettre en place ledit Fonds.

La définition de critère de répartition de ce fonds entre les Collectivités Territoriales Décentralisées relève de la compétence d'un Comité interministériel composé de représentants des Collectivités Territoriales Décentralisées par niveau, de représentants du Ministère chargé des Finances et du Budget et de représentants du Ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Qui prend l'initiative de la mise en place de ce comité ? En cas de non mise en place dudit comité pour diverses raisons, la clé de répartition mentionnée dans l'annotation ci-haut devrait être appliquée.

Les modalités d'assiette, de recouvrement et la fixation des tarifs de cette taxe relèvent du domaine de la loi de finances.

Paragraphe 9 Taxe sur l'eau et/ou l'électricité

Art. 204 – Toute personne physique et morale, abonnée de la société d'eau et d'électricité dans le territoire national est soumise à la taxe sur l'eau et/ou l'électricité perçue au profit du budget de la Commune.

Les modalités d'assiette, de recouvrement et la fixation des tarifs de cette taxe relèvent du domaine de la loi de finances.

Paragraphe 10 Taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses

Art. 205 – Toute entrée payante dans les fêtes, spectacles et manifestations diverses faisant l'objet de billets ou de tickets d'entrée est soumise à la taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses perçue au profit des Communes.

Les modalités d'assiette, de recouvrement et la fixation des tarifs de cette taxe relèvent du domaine de la loi de finances.

Paragraphe 11 Taxe sur les pylônes, relais, antennes ou mâts

Art. 206 – Les pylônes, antennes ou mâts installés, même dans les propriétés privées, par les sociétés de communication destinés à recevoir ou émettre des signaux de communication, les relais de communication des sociétés audiovisuelles, les pylônes supportant des fils électriques sont soumis à la taxe annuelle sur les pylônes, relais, antennes ou mâts répartie à raison de :

- 50% au profit des Communes;
- 30% au profit des Régions ;

- 20% au profit des Provinces.

Quid de la répartition au cas de non mise en place des collectivités intermédiaires (Région ou province), il faut revoir en tous cas la répartition aux bénéficiaires des communes (Art. 238 de la présente loi).

Les modalités d'assiette, de recouvrement et la fixation des tarifs de cette taxe relèvent du domaine de la loi de finances.

Paragraphe 12

Taxe sur les jeux radiotélévisés

Art. 207 – Tous les appels téléphoniques ou messages envoyés par voie téléphonique relatifs à la participation dans des jeux radiotélévisés, ou à des jeux télé-réalités sont soumis à la taxe sur les jeux radiotélévisés dont le produit sert à financer le Fonds national de péréquation, à répartir équitablement entre les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Qui va définir la clé de répartition ? Et comment ? Ici, il vaut mieux clarifier la répartition comme dans les articles ci-dessus à raison de 10% pour le Fonds de péréquation, 30% de chaque pour les collectivités. En cas de non mise en place des collectivités, la taxe sera versée au Fonds National de péréquation, mais il faut d'abord mettre en place ledit Fonds.

Les modalités d'assiette, de recouvrement et la fixation des tarifs de cette taxe relèvent du domaine de la loi de finances.

Paragraphe 13

Taxe sur la délivrance et le visa de cartes d'identité aux étrangers

Art. 208 – La délivrance et le visa de cartes d'identité aux étrangers au titre de séjour définitif donnent lieu à la perception au profit des budgets des Régions, des droits dont les montants sont fixés par la loi de finances.

Art. 209 – Le Conseil pourra exempter du paiement de tout ou partie des droits susvisés les personnes titulaires de certificat d'indigence.

Section 3

Des ressources non fiscales

Sous-section première

Dispositions générales

Art. 210 – Les ressources non fiscales des Collectivités Territoriales Décentralisées sont composées notamment :

- des produits des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- du produit des aides extérieures non remboursables et le produit des dons à la Collectivité Territoriale Décentralisée ;
- des revenus de leur patrimoine ;
- des emprunts dont les conditions de souscription sont fixées par la loi.

Art. 211 – La création de cette catégorie de ressources doit être autorisée par la loi de finances, sur proposition du Ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation mais leur adoption au sein d'une Collectivité donnée, la fixation des taux ou tarifs relèvent de la compétence de l'organe délibérant de ladite Collectivité.

La création d'un nouveau type de ressources non fiscales doit être autorisée par la loi des finances. Cette mesure est importante pour ne pas créer de distorsions dans le système fiscal, et pour éviter la double imposition. L'application de ce type de ressources dans son territoire relève de la compétence d'une Collectivité donnée.

Art. 212 – Relèvent de la compétence des organes délibérants des Collectivités Territoriales Décentralisées :

1. la fixation des taux des prélèvements non fiscaux tels que les permis et autorisations et droits divers dûment autorisés par la loi de finances
2. la fixation du taux des produits et revenus de leurs activités économiques et sociales, des droits à percevoir à l'occasion des services rendus, des dividendes et des revenus de leur patrimoine.

Art. 213 – Les modalités de recouvrement des ressources non fiscales sont fixées par décret pris en Conseil de Gouvernement, sur proposition conjointe du Ministre chargé des Finances et celui chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation, excepté celles déjà prévues par la présente Section.

[Les modalités de recouvrement concernent surtout l'entité \(ou les personnes\) autorisée\(s\) à procéder au recouvrement, les étapes à suivre et le moment / les circonstances où l'on peut procéder au recouvrement.](#)

Sous-section 2

Taxe sur les cérémonies coutumières autorisées

Art. 214 – Les cérémonies coutumières notamment les lanonana, tsikafara, famadihana, (exhumation, réinhumation), fêtes de pâturages (fafikijana) sont soumises à la taxe sur les cérémonies coutumières autorisées qui profite aux Communes.

Les autorisations afférentes à ces cérémonies seront délivrées par le Maire du lieu de cérémonie.

En aucun cas, cette taxe ne pourra être perçue à l'occasion des mariages, naissances, baptêmes.

La fixation des tarifs de cette taxe est laissée à l'appréciation souveraine du Conseil Municipal ou communal, selon le cas.

La taxe est acquittée au moment de la réception de l'autorisation contre délivrance de quittances extraites d'un quittancier à souche.

[Une fois le montant des taxes délibéré par le conseil communal / municipal, il doit être affiché et rendu public par la Commune pour assurer la transparence de la gestion financière.](#)

Sous-section 3

Taxe d'abattage

Art. 215 – Tout abattage d'animaux de boucherie ou de charcuterie destiné à la vente, à la consommation ou à l'occasion de cérémonies diverses est soumis à la taxe d'abattage qui profite aux Communes.

Les taux maxima par tête d'animal sont fixés comme suit :

Animaux à abattre	Montant en Ariary
Cheval	15.000
Bœuf	10.000
Porc	5.000
Mouton ou chèvre	2.000

La taxe relative aux animaux abattus dans les abattoirs des Collectivités Territoriales Décentralisées profite en totalité à la Collectivité propriétaire de l'abattoir quelle qu'en soit la destination.

La taxe concernant les animaux abattus en dehors des lieux désignés ci-dessus est dévolue à la Commune.

Art. 216 – Ne donne pas lieu au paiement de la taxe l'abattage d'animaux à l'occasion des cérémonies familiales, officielles ou traditionnelles jusqu'à concurrence de trois animaux abattus.

Tout abattage de plus de trois animaux devra, préalablement à l'acquittement de la taxe, être autorisé par le Maire de la Commune propriétaire de l'abattoir ou du lieu d'abattage.

Art. 217 – La taxe est acquittée préalablement à l'abattage aux agents percepteurs des Collectivités bénéficiaires contre délivrance de quittances extraites d'un quittancier à souche.

Tout abattage effectué sans le paiement préalable de la taxe ainsi que toute dissimulation ou fausse déclai-

ration entraînent l'application d'une amende égale au quintuple des droits fraudés perçue dans les mêmes conditions que le principal.

La taxe doit être payée avant l'abattage des animaux. La non observation de cette disposition ou toute dissimulation ou fausse déclaration seront sanctionnées d'une amende égale à 5 fois le montant des droits fraudés.

Art. 218 – Les propriétaires d'animaux morts ou devant être abattus par la suite de maladie ou d'accident sont exemptés de la présente taxe s'ils présentent un certificat délivré par le représentant local du service chargé de l'élevage ayant procédé au constat ou, à défaut, par le Maire de la Commune concernée.

La taxe d'abattage n'est pas appliquée aux animaux morts ou devant être abattus par suite de maladie ou d'accident et dont le décès est dûment constaté par le service chargé de l'élevage ou par le Maire.

Sous-section 4

Taxe de visite et de poinçonnage des viandes

Art. 219 – Outre la taxe d'abattage visée aux articles 215 et suivants de la présente loi, les Communes urbaines et rurales qui disposent des lieux d'abattage ou qui exploitent des abattoirs et qui assurent directement le contrôle sanitaire des animaux de boucherie et de charcuterie ainsi que des viandes livrées à la consommation locale peuvent percevoir une taxe afférente au droit de visite et d'inspection sanitaire des animaux et viandes et au droit de poinçonnage.

Art. 220 – Les Communes peuvent interdire d'abattre les animaux de boucherie en dehors de ces lieux, sauf autorisation spéciale délivrée par le Maire sous la condition expresse que les bénéficiaires acquittent au préalable la taxe d'abattage et se conforment aux prescriptions concernant la visite sanitaire des animaux et viande de boucherie.

Dans ce cas, si la commune dispose d'un abattoir et que les animaux sont quand même abattus en-dehors de celui-ci, la commune doit prévoir des pénalités allant par exemple jusqu'au quintuple de la taxe demandée. Tuer les animaux dans un abattoir doit être la règle.

Elles peuvent également prohiber l'entrée des viandes «foraines» sur le territoire.

Art. 221 – Les taux maxima de la taxe de visite et de poinçonnage des viandes sont fixés comme suit par tête d'animal :

Animal	Montant en Ariary
Cheval	5.000
Bœuf	5.000
Porc	5.000
Mouton ou chèvre	5.000

Art. 222 – La taxe est acquittée préalablement à l'abattage contre délivrance de quittance extraite d'un quitancier à souche.

Le défaut de paiement de la taxe sera puni d'une amende égale au quintuple des droits fraudés, sans préjudice de paiement de la taxe dont la Collectivité aura été frustrée, perçue dans les mêmes conditions que le principal.

Art. 223 – La taxe de visite et de poinçonnage des viandes est perçue au profit de la Commune.

Sous-section 5

Du droit relatif à la circulation des animaux de l'espèce bovine et porcine

Art. 224 – Les droits de délivrance des pièces exigées par la réglementation en vigueur pour la circulation des animaux de l'espèce bovine et porcine sont perçus au profit de la Commune du lieu de départ.

Art. 225 – Le montant maximum du droit de délivrance du passeport des animaux déplacés d'une Commune à une autre est fixé à Ar 10.000 par passeport délivré et à Ar 1.000 par animal inscrit sur le passeport.

Le fait de doter les animaux de ce passeport permet de faire circuler les animaux dans n'importe quelle commune. Par contre, il serait mieux que la réglementation fixe le délai de validité de ce passeport.

Les passeports délivrés aux propriétaires pour les animaux en transhumance ne donnent pas lieu à la perception du droit par animal.

Art. 226 – Le montant maximum du droit de délivrance du ticket de mutation ou de son duplicata est fixé à Ar 1.000.

Art. 227 – La taxe est acquittée préalablement à l'obtention des documents contre délivrance de quittances extraites d'un quittancier à souche.

Le défaut de paiement de la taxe sera puni d'une amende égale au quintuple des droits fraudés, sans préjudice de paiement du principal.

Sous-section 6

Des ristournes sur les extractions de terres, sables et pierres

Art. 228 – Toute extraction de terres, sables ou pierres dans le territoire d'une Commune est soumise à une ristourne qui profite aux Communes et Régions du lieu d'extraction. Le taux maxima des ristournes d'extractions des terres, sables et pierres est de:

Nature	Montant
Terre	Ar 500/m ³
Sable	Ar 2.000/m ³
Pierre	Ar 3.000/m ³

Le tarif des ristournes sur les extractions de terres, sables et pierres est fixé par délibération du Conseil Régional.

Les ristournes sur les extractions de terres, sables et pierres sont réparties comme suit :

- 60% au profit de la Commune ;
- 40% au profit de la Région.

Les ressources partagées posent souvent des problèmes entre entités bénéficiaires. Quelles sont les modalités de recouvrement ? Qui se charge de faire la collecte ? Comment verse-t-on la part de chacun ? Les entités bénéficiaires ont grand intérêt à bien fixer ces modalités.

Sous-section 7

Des ristournes et prélèvements sur les produits de l'agriculture, des forêts, de la pêche, de l'élevage

Art. 229 – Les produits de l'agriculture, des forêts, de la pêche, de l'élevage, destiné à l'exportation, sont soumis à une ristourne qui profite aux Communes, Régions et Provinces.

Les tarifs en sont fixés annuellement par la loi de finances.

Art. 230 – Les produits de l'agriculture, des forêts, de la pêche, de l'élevage, destiné à la vente locale, sont soumis à un prélèvement qui profite aux Communes, Régions et Provinces.

Les tarifs en sont fixés annuellement par délibération du Conseil Provincial.

Art. 231 – Les ristournes et prélèvements sur les produits de l'agriculture, des forêts, la pêche, de l'élevage sont répartis conformément aux taux ci-après :

- 50% au profit du budget de la Commune,
- 30% au profit du budget de la Région,
- 20% au profit du budget de la Province.

Art. 232 – La collecte, le traitement des ordures ménagères et le rejet d'eaux usées sont soumis à une redevance.

Les Communes peuvent voter, chaque année, l'application de la redevance de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées calculée à partir de la base imposable à l'impôt foncier sur la propriété bâtie.

La redevance de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées est calculée à partir de la base imposable à l'impôt foncier sur la propriété bâtie. Le montant de cette redevance est fixé par l'organe délibérant.

Art. 233 – Sont taxables à cette redevance au nom du propriétaire ou usufruitier, et à défaut, des occupants effectifs :

- les immeubles imposables à l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;
- les immeubles jouissant d'une exonération temporaire ainsi que ceux bénéficiant d'une exonération permanente de l'impôt foncier sur la propriété bâtie et qui sont affectés à usage d'habitation.

Art. 234 – Le tarif annuel de la redevance est voté par l'organe délibérant de la Commune sans pourtant être supérieur à 5%.

Le tarif annuel de la redevance ne doit pas être supérieur à 5% de la base imposable de l'IFPB (impôt foncier sur la propriété bâtie).

Art. 235 – Des majorations de cinquante pour cent (50%) du montant de la redevance sont appliquées aux usagers du réseau d'assainissement dont les rejets seront particulièrement polluants, indépendamment de toute pénalisation en cas de non conformité aux règlements en vigueur en matière de pré-traitement des rejets polluants.

Il sera également appliqué une majoration de cinquante pour cent (50%) pour les industries, entreprises artisanales, ateliers rejetant des eaux usées concernant des produits polluants ou non biodégradables tels qu'hydrocarbures et dérivés, colorants et autres produits chimiques.

Le ministère en charge de l'eau et de l'assainissement, les services déconcentrés ainsi que le représentant de l'Etat doivent accompagner la commune dans la réalisation de cette activité (dans leur rôle d'appui conseil)

Art. 236 – Toutes les dispositions légales relatives aussi bien à l'assiette qu'au recouvrement de l'impôt foncier sur la propriété bâtie sont applicables à la redevance de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées.

Section 4

Dispositions diverses

Art. 237 – Les dispositions législatives ou réglementaires applicables actuellement en matière de ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que les instructions qui les complètent, demeurent applicables jusqu'à la promulgation de la présente loi.

Art. 238 – Jusqu'à la mise en place effective de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées prévues par la présente loi, les ressources prévues pour la Collectivité Territoriale Décentralisée non encore fonctionnelle sont affectées aux Collectivités Territoriales Décentralisées composantes déjà mises en place.

Cet article est très important, car il restitue aux communes toutes les ressources réparties entre les trois collectivités en cas de non mise en place des collectivités (région et province). En effet, l'expérience malagasy a montré qu'en 20 ans de décentralisation, seules les communes ont fonctionné comme CTD. Pour éviter toute ambiguïté, le texte d'application doit préciser si le cas de la Région actuelle est concerné par cette disposition

car cette dernière n'est pas encore une CTD à part entière (ses responsables ne sont pas des élus).

TITRE VI : DES ÉLECTIONS TERRITORIALES

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 239 – Les élections communales, régionales et provinciales sont régies par les dispositions du présent titre.

Malgré la volonté du législateur d'aller de l'avant et d'accorder une importance particulière aux élections territoriales, cet article 239 risque dans une certaine mesure de remettre en cause la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral qui constitue le droit commun des élections politiques (référendaires, territoriales, nationales). Cet article 239 ne fait en effet pas référence au Code électoral qui, pour les électeurs, détermine d'une manière générale la jouissance, l'exercice du droit de vote et l'éligibilité à des fonctions électorales sans distinction.

Certainement, la présente loi ne doit pas être considérée comme faisant partie intégrante des lois particulières fixant les dispositions applicables à chaque catégorie d'élection au sens de l'article 169 de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012.

La lecture de cette disposition nous permet d'envisager comment le gouvernement va procéder aux élections territoriales, à la mise en place effective et à l'opérationnalisation des CTD. Comment va-t-il œuvrer pour un développement local harmonieux ?

Art. 240 – Le Chef de l'exécutif et les membres de l'organe délibérant de chaque Collectivité Territoriale Décentralisée sont élus au suffrage universel, pour un mandat de quatre (04) ans.

Section première

De la liste électorale

Art. 241 – Conformément aux dispositions de l'article 34 al.1er de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral, la liste électorale à utiliser aux élections communales est celle établie à la suite de la révision annuelle et arrêtée définitivement au 15 avril.

La liste électorale destinée aux élections communales n'est autre que celle préparée, mise à jour et arrêtée définitivement sous la coordination des démembrements de l'Organisme de gestion électorale.

A chaque commune correspond une liste électorale actualisée. L'établissement et la révision des listes électorales ne sont que des affaires courantes au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Pour assurer l'exhaustivité de cette liste, il faut relever le défi relatif à l'informatisation de la gestion de l'état-civil au niveau de chaque commune à Madagascar.

L'existence de bases de données fiables, informatisées et susceptibles d'une mise à jour en temps réel facilite grandement le recensement des électeurs et la vérification des anomalies sur la liste électorale.

Art. 242 – Le Président du Tribunal de Première Instance directement saisi dans les conditions fixées par l'article 31 du même Code, peut statuer jusqu'au quinzième jour précédant le scrutin sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales.

Le droit de vote est un droit fondamental de la personne humaine dont la protection relève des juges judiciaires. Afin d'éviter les mauvaises expériences des ordonnances électorales délivrées le jour du scrutin dans les républiques précédentes, une balise a été mise en place. On ne peut pas revendiquer et prétendre à ce privilège à tout moment.

Section 2

De la convocation des électeurs

Art. 243 – Les électeurs sont convoqués aux urnes par décret pris en Conseil de Gouvernement.

L'élection est une affaire d'Etat. C'est tout à fait normal si l'Exécutif par la convocation des électeurs déclenche

le processus électoral. Pourtant, la convocation des électeurs en Conseil de gouvernement peut bafouer la compétition électorale. Cette pratique marginalise et rend vulnérables les candidats de l'opposition ou d'autres partis et organisations politiques qui ne peuvent pas participer au processus de prise de décision sur les règles du jeu électoral. Ce qui n'est pas toujours le cas pour les candidats du régime, qui sont en connaissance de cause.

Art. 244 – Le décret portant convocation des électeurs est porté à la connaissance du public par tous les moyens, notamment par voie radiodiffusée et télévisée, indépendamment de sa publication dans le Journal Officiel de la République.

La convocation des électeurs doit faire l'objet d'une large diffusion. Intervenue quatre-vingt-dix jours avant le jour du scrutin, elle déclenche le processus électoral et mobilise les différents acteurs en vue de faire face aux préparatifs électoraux.

Il doit indiquer l'objet de la convocation ainsi que le jour, l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin.

La date du scrutin est strictement réglementée et bien organisée. Les partisans de la sacralisation du vote préfèrent aller voter le dimanche. Cela peut aussi se faire un jour ouvrable. Exemple le mercredi ou le vendredi.

Section 3

Des conditions d'éligibilité et d'inéligibilité

Art. 245 – Tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu membre du Conseil ou Chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée dans les conditions énoncées ci-après:

1. être de nationalité malagasy ;
2. jouir de tous ses droits civils et politiques;
3. être inscrit sur une liste électorale d'une circonscription du territoire national ;
4. n'avoir jamais été condamné pour crime ou délit sauf pour les infractions prévues par les articles 319 et 320 du Code Pénal à moins que ces infractions soient connexes ou concomitantes à des délits de conduite en état d'ivresse ou des délits de fuite ;
5. être en règle vis-à-vis de la législation et de la réglementation fiscale et avoir acquitté notamment tous les impôts et taxes exigibles de toute nature des trois années précédentes.

Ici, l'éligibilité permet de présélectionner et de cibler les personnalités de bonne moralité ayant la qualité d'électeur, jouissant pleinement de leurs droits civils et politiques, et pouvant rendre service à la population.

Art. 246 – Sont inéligibles :

- 1 les personnes pourvues d'un conseil judiciaire ;
- 2 les individus privés par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité par application des lois qui autorisent cette privation ;
- 3 les individus condamnés à titre définitif lorsque la condamnation empêche d'une manière définitive leur inscription sur une liste électorale.

Art. 247 – Les individus dont la condamnation empêche temporairement leur inscription sur une liste électorale sont inéligibles pendant une période double de celle durant laquelle ils ne peuvent être inscrits sur la liste électorale.

Art. 248 – En cas de condamnation pour crimes ou délits de droit commun ou pour fraudes relatives à l'inscription sur la liste électorale et à l'exercice du droit de vote, pour fraude à la réglementation sur la propagande électorale, pour entrave à la liberté et à la sincérité du scrutin, pour corruption ou violences en matière électorale, le condamné sera inéligible pendant une période de quinze ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.

Cette mesure d'inéligibilité ne sera effective tant que l'administration de la justice et la gestion de l'état civil ne sont pas informatisées, en réseau et bien contrôlées. Une personne inéligible dans une circonscription

électorale qui correspond à une collectivité territoriale décentralisée peut se porter candidat dans une autre.

Art. 249 – Les étrangers naturalisés ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date du décret de naturalisation.

Toutefois, cette disposition n'est pas applicable :

- au naturalisé qui a accompli effectivement dans le service national le temps de service actif correspondant à sa classe d'âge ;
- au naturalisé qui remplit les conditions prévues à l'article 39 du Code de la nationalité malagasy.

Art. 250 – Les femmes qui ont acquis la nationalité malagasy par mariage ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date à laquelle cette acquisition ne peut plus faire l'objet d'opposition.

L'éligibilité comme la qualité d'électeur est réservée aux nationaux, pas aux étrangers. Les épouses ayant acquis la nationalité malagasy par mariage sont éligibles après un délai de dix ans, car cette acquisition n'est plus susceptible d'opposition au-delà de ce délai. En fait, l'Ordonnance n° 60 - 064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache, dans son article 24 accorde au gouvernement malagasy le droit de s'opposer par décret à l'acquisition de la nationalité malgache, soit pour indignité, soit pour grave incapacité physique ou mentale (Loi n° 61-052 du 13.12.61).

Art. 251 – Sont également inéligibles, les entrepreneurs ou concessionnaires lorsqu'ils sont liés par une convention les plaçant d'une façon permanente dans un lien de dépendance et d'intérêts vis-à-vis de la Collectivité Territoriale Décentralisée.

Section 4

Des incompatibilités et de la déchéance

Paragraphe premier

Des incompatibilités

Art. 252 – Le mandat d'élu territorial est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat public électif.

Un élu territorial travaille uniquement pour sa circonscription. Le cumul de mandats est interdit. Même dans des contrats de droit privé, il y a toujours des clauses de non-concurrence.

Il est interdit de cumuler la fonction de membre du Conseil d'une Collectivité Territoriale Décentralisée avec celle de Chef de l'exécutif.

Nul ne peut se porter candidat à la fois comme membre du Conseil et comme Chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée.

[Le principe de séparation des pouvoirs \(exécutif et législatif\) est à l'origine de l'interdiction de ce cumul.](#)

Art. 253 – Les mandats de Conseiller et de Chef de l'exécutif d'une Collectivité

Territoriale Décentralisée sont incompatibles avec les fonctions de :

- Membres des Institutions de la République ;
- Membres de la Haute Cour Constitutionnelle ;
- Médiateur de la République ;
- Magistrat des Cours et des Tribunaux ;
- Membres de la structure nationale indépendante chargée de la gestion de toutes les opérations électorales ou de ses démembrements ;

Membres d'autres organes ou institutions prévus par - la Constitution.

Art. 254 – Le mandat de Chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée est incompatible avec l'exercice de tout emploi public excepté l'enseignement.

[L'exercice de la fonction de chef de l'exécutif d'une Collectivité territoriale décentralisée n'est pas cumulable](#)

avec toutes activités professionnelles relevant de la fonction publique, sauf le métier d'enseignant.

Art. 255 – Le Chef de l'exécutif qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés au présent chapitre doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection à compter de la date de la décision de la juridiction compétente, se démettre des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.

Un chef de l'exécutif élu se trouvant sous le coup du régime d'incompatibilité ou ayant fait l'objet de contestation quant à son élection est tenu de démissionner dans les trente jours suivant la date de la décision judiciaire constatant l'incompatibilité. Si l'intéressé est fonctionnaire, il doit demander à être placé dans la position spéciale conforme à son statut.

A défaut, il est déclaré démissionnaire.

Si l'intéressé reste dans l'illégalité pour incompatibilité, il est démissionnaire d'office.

Le Chef de l'exécutif qui a accepté, en cours de mandat, une fonction incompatible avec celui-ci ou qui a méconnu les dispositions du présent chapitre, est également déclaré démissionnaire d'office, à moins qu'il ne se démette volontairement.

Est déclaré démissionnaire d'office un Chef de l'exécutif en exercice qui a sciemment accepté ou méconnu une fonction incompatible s'il n'y a pas une démission volontaire.

Elle n'entraîne pas pour autant l'inéligibilité de l'intéressé.

Incompatibilité ne signifie pas inéligibilité.

Art. 256 – Sont incompatibles avec le mandat de membre du Conseil ou de Chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée les fonctions d'agent rémunéré par la Collectivité, à l'exception de celui qui, étant fonctionnaire ou exerçant une profession privée ne reçoit de ladite Collectivité qu'une indemnité à raison des services qu'il lui rend dans l'exercice de sa profession.

L'incompatibilité frappe les agents salariés de la collectivité territoriale décentralisée qui ne peuvent pas être membres du Conseil ou Chef de l'exécutif.

Paragraphe 2

De la déchéance

Art. 257 – Sera déchu de plein droit de sa qualité d'élu territorial celui dont l'inéligibilité se révèle après proclamation des résultats et expiration du délai pendant lequel l'élection peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, vient, soit à se trouver dans l'un des cas d'inéligibilité, soit à perdre l'une des conditions d'éligibilité, prévues par le présent titre.

La déchéance d'un élu territorial peut être prononcée s'il se trouve sous le coup d'inéligibilité révélée et découverte après la proclamation des résultats et l'expiration du délai de contestation. Il en est de même pour un élu territorial si au cours de son mandat, il tombe dans l'inéligibilité ou perd l'une des conditions d'éligibilité prescrites par la loi.

Art. 258 – Sera également déchu de son mandat, tout élu territorial qui, pendant la durée de celui-ci, aurait omis de se conformer aux obligations de transmission des actes prévus par l'article 69 ci-dessus ou aura été frappé d'une condamnation devenue définitive comportant, aux termes de la législation en vigueur, la privation du droit d'être élu.

Le non-respect de l'obligation de transmission des actes pour contrôle de légalité au Représentant de l'Etat territorialement compétent constitue un motif de déchéance.

Cela risque de laisser les collectivités territoriales décentralisées sous la tutelle du Représentant de l'Etat relevant du Ministère de l'Intérieur.

Art. 259 – La déchéance est constatée, dans tous les cas, par décision de la juridiction compétente à la requête, soit du Représentant de l'Etat territorialement compétent, soit de tout électeur de la Collectivité Territoriale

Décentralisée, inscrit sur la liste électorale utilisée pour les élections territoriales et qui aura pris part effectivement au vote.

Le Représentant de l'Etat ne peut pas être juge et partie. Cette déchéance ne se fait pas d'office, elle doit être prononcée par décision judiciaire à la diligence du Représentant de l'Etat territorialement compétent ou d'un électeur inscrit sur la liste électorale ayant participé au vote.

Art. 260 – Tout fonctionnaire d'autorité, civile ou militaire, désirant se porter candidats à des élections territoriales, est relevé de ses fonctions à compter de la date de publication de la liste officielle des candidats.

Dès que la liste officielle des candidats est publiée, tout fonctionnaire d'autorité civile et militaire voulant se porter candidat aux élections territoriales doit cesser ses activités pour éviter l'utilisation des biens publics et des prérogatives des puissances publiques. Cette dernière compromet l'égalité de chances des candidats et affaiblit la capacité de l'administration à tenir debout face aux politiques qui veulent se maintenir au régime par tous les moyens.

S'il est élu, il sera placé de plein droit en position de détachement trente jours au plus tard après la proclamation officielle des résultats.

En cas de non élection ou au terme de leur mandat, ils sont réintégré d'office dans leur département d'origine.

Art. 261 – Toute autorité politique qui se porte candidat aux élections territoriales est démissionnaire d'office de ses fonctions à compter de la date de publication de la liste officielle des candidats conformément aux dispositions du Code électoral.

Art. 262 – La liste des fonctionnaires d'autorité et des autorités politiques visés aux articles 260 et 261 ci-dessus est fixée par décret pris en Conseil de Gouvernement.

Section 5

De la candidature

Paragraphe premier

De la présentation des candidatures

Art. 263 – Tout citoyen jouissant de ses droits civils et politiques peut être candidat aux fonctions de membres du Conseil ou du Chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée dans les conditions fixées par la présente loi.

La qualité de candidat aux élections territoriales est réservée aux citoyens jouissant pleinement de leurs droits civils et politiques conformément aux prescriptions de la loi.

Art. 264 – Tout parti politique légalement constitué, tout groupement de partis politiques, tout groupement de personnes indépendantes légalement constitué ou non jouissant de leurs droits civils et politiques peuvent présenter des candidatures aux fonctions de membres du Conseil ou du Chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée par circonscription électorale.

La candidature aux élections territoriales est ouverte aux partis et groupements politiques et aux associations des simples citoyens légalement constitués. Cet Article ne parle pas du cas de candidats indépendants.

L'acte de présentation de candidatures, une fois déposé est irrévocable et ne peut plus faire l'objet de modification sauf en cas d'annulation de candidature ou de décès d'un candidat prévus aux articles 280 et 281 de la présente loi.

Un candidat ayant déposé sa candidature ne peut plus se retirer sauf annulation ou décès. Cet article risque d'être trop liberticide. On est libre de se porter candidat ou non. En cas d'utilisation des bulletins de vote uniques, cet article n'est pas utile.

Ils ne peuvent présenter plus d'une liste de candidats dans une même circonscription électorale.

Art. 265 – Nul ne peut être à la fois candidat de plus d'un parti politique ou de groupement de partis politiques ou d'un groupement de personnes indépendantes.

Nul ne peut se porter candidat dans plus d'une circonscription électorale.

En cas de présentation de liste de candidats multiples, seule la liste déposée en premier lieu est valide.

Art. 266 – Nul ne peut figurer en qualité de candidat ou de remplaçant sur plusieurs déclarations de candidature.

Une candidature ne peut correspondre qu'à une seule déclaration de candidature.

Art. 267 – Une liste ne peut utiliser le titre, l'emblème ou la couleur d'un autre parti politique ou d'un autre groupement de personnes.

Art. 268 – La période de dépôt du dossier de candidature auprès de la représentation locale de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales ainsi que les modèles des pièces mentionnées à l'article 272 de la présente loi sont fixés par décret pris en Conseil de Gouvernement.

Nous avons un organisme indépendant chargé de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, mais il revient au Gouvernement de fixer les règles des jeux et de fournir en conséquence le cadre dans lequel va se dérouler la compétition électorale.

Paragraphe 2

De la liste des candidats

Art. 269 – La liste de candidats doit comprendre un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de trois remplaçants, sous peine d'irrecevabilité.

Le nombre de candidats sur la liste déposée doit correspondre au nombre de sièges à pourvoir plus trois remplaçants. Sinon, la candidature est irrecevable.

Art. 270 – Les listes comportant la signature légalisée de chaque candidat et remplaçant sont arrêtées par le mandataire de la liste. Elles sont accompagnées d'une déclaration collective de candidature, d'une déclaration individuelle autonome de candidature et d'un dossier de candidature.

La signature doit être légalisée par le Chef de District ou par ses Adjoints ou par les responsables délégués par le Représentant de l'Etat ou par le Maire ou ses Adjoints.

Une signature légalisée est valable sur toute l'étendue du territoire de la République, et elle se fait gratuitement.

Paragraphe 3

Des déclarations et des dossiers de candidature

Art. 271 – La liste des candidats doit avoir un mandataire sous peine d'irrecevabilité du dossier pour accomplir tout acte se rapportant aux élections.

Art. 272 – Le dossier de candidature doit être établi en quadruple exemplaire, sous peine d'irrecevabilité et composé de :

- Pour chaque liste de candidats :
 - une déclaration collective de candidature ;
 - une matrice sur support électronique du spécimen renfermant les caractéristiques à apposer sur le bulletin unique ;
 - une quittance justifiant le paiement de la part contributive aux frais d'impression des bulletins de vote auprès de la trésorerie générale ou de la perception principale ;
- Pour chacun des candidats figurant sur la liste:
 - une déclaration individuelle autonome de candidature;
 - un bulletin de naissance ou une fiche individuelle d'état civil ou photocopie légalisée de la carte natio-

nale d'identité ;

- un certificat délivré par l'Administration fiscale attestant que l'intéressé est en règle vis-à-vis de la législation et de la réglementation fiscale ;
- une déclaration sur l'honneur du candidat, selon, laquelle il s'est acquitté de tous les impôts et taxes exigibles des trois années précédentes;
- une déclaration sur l'honneur sur la composition exhaustive des biens immeubles et des valeurs mobilières du candidat ainsi que sur ses avoirs et la nature de ses revenus ;
- un certificat d'inscription délivré par la structure chargée de l'organisation des élections au niveau de la circonscription électorale concernée attestant que le candidat est électeur et indiquant le numéro, la date de sa carte d'électeur ainsi que le lieu ou le numéro de son bureau de vote ;
- un extrait du casier judiciaire, bulletin n°3.

Les candidats doivent faire preuve de bonne moralité et d'un bon niveau de citoyenneté : en règle au niveau de l'administration fiscale, inscrits sur les listes électorales et conscients de leurs responsabilités à l'égard de la nation.

Art. 273 – Le candidat ou le mandataire qui n'habite pas dans le chef-lieu de la circonscription électorale où siège la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, est tenu d'élire domicile dans cette dernière localité pour la notification des différents actes relatifs aux opérations électorales le concernant.

Art. 274 – Les dossiers de candidature sont déposés auprès de la structure chargée de l'organisation des élections au niveau de la circonscription électorale concernée par le candidat ou son mandataire.

Il en est délivré obligatoirement récépissé de dépôt.

Aucun retrait de candidature n'est admis après son dépôt officiel et une fois déposée, la liste n'est plus susceptible d'aucune modification.

D'abord, du côté des candidats, cet article 274 ne correspond pas au principe de liberté individuelle. Du côté des électeurs, ses dispositions peuvent dénaturer le sens même du vote, dans la mesure où les candidats constituent un élément fondamental des offres électorales pour lesquelles l'appel aux urnes a été lancé. Donc, les candidats s'étant déjà désistés ne doivent plus être considérés comme dans la course ni figurer sur le bulletin de vote.

L'interdiction du retrait de candidature dans le contexte actuel de l'administration électorale peut influencer inutilement le choix des électeurs et n'est pas toujours favorable à la bonne présentation des bulletins uniques.

A compter de la date de publication officielle de la liste des candidats prévue à l'article 278 ci-dessous: les Chefs de l'exécutif en exercice dont la candidature a été retenue sont déclarés démissionnaires d'office ; les membres du Conseil en exercice ne peuvent tenir aucune session.

La neutralité de l'administration et le strict respect de l'Etat de droit permettent de garantir le respect de l'égalité de chances des candidats qui ne sera cependant pas parfaite tant que la campagne électorale n'est pas réglementée.

Paragraphe 4

De l'enregistrement de candidature

Art. 275 – Le dossier de candidature est soumis à la vérification d'un organe dénommé Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures (OVEC) au niveau de chaque circonscription électorale.

A cet effet, la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales peut faire appel à l'expertise et à la compétence de personnes ressources adéquates dans la circonscription ou la juridiction concernée.

Art. 276 – La composition de l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures est fixée par décision du Président de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des

opérations électorales.

L'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures siège au bureau de la représentation locale de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales, ou en tout autre local sis au chef-lieu de la circonscription administrative territoriale dont la liste est fixée par décision du Président de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales.

Les crédits nécessaires au fonctionnement desdits organes sont imputés sur le budget du Président de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales.

Le respect du principe de neutralité de l'administration favorise une compétition électorale saine et loyale. Pour y arriver, la gestion et le traitement des candidatures ne doivent pas relever d'une entité sous contrôle des partis ou des personnalités proches du pouvoir qui auront sans doute leurs propres candidats.

En ce qui concerne le financement des dépenses nécessaires au fonctionnement de l'OVEC par le Président de l'organisme indépendant chargé de l'organisation des élections, il y a un risque de personnalisation.

Art. 277 – A la requête de l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures, les parquets de tous les Tribunaux du territoire national sont tenus de délivrer gratuitement sous quarante-huit heures le bulletin numéro deux du casier judiciaire d'un candidat.

Art. 278 – L'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures doit statuer sur toutes les candidatures qui lui sont présentées dans les soixante douze heures de la date de réception de chaque dossier.

Si l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures retient la candidature, il en délivre un certificat d'enregistrement qui ne vaut autorisation de faire campagne qu'après la publication de la liste officielle de candidats et sous réserve des dispositions relatives à la période de propagande électorale.

La propagande commence dès le dépôt de candidature, même si ce certificat d'enregistrement qui vaut une autorisation de faire campagne n'est pas encore délivré.

Lorsqu'il constate qu'un dossier ne satisfait pas aux conditions de recevabilité prescrites par les lois et règlements en vigueur, il en refuse l'enregistrement par décision motivée qu'il notifie sans délai au domicile élu du candidat ou du mandataire.

La liste des candidatures enregistrées doit être publiée par voie d'affichage à l'extérieur du siège de l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures et doit être mise à jour immédiatement. Une copie de cette liste doit être transmise à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales par la voie la plus rapide.

Les travaux relatifs à la gestion et au traitement des dossiers de candidature doivent être menés et organisés d'une manière transparente.

La structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales est représentée pour le traitement des dossiers et la publication des résultats.

Art. 279 – Dans un délai de quarante-huit heures à partir de la notification de la décision de l'organe de vérification et d'enregistrement des candidatures, le mandataire de la liste dont la candidature a été refusée peut saisir la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales par simple déclaration écrite.

Celle-ci statue dans un délai de quarante huit heures à partir de la date de réception de la déclaration..

L'OVEC (l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures) est autonome dans ses missions. Cela ne veut pas dire que ce dispositif est indépendant vis-à-vis de l'organisme indépendant de gestion électorale.

La décision de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales est susceptible de recours devant le Tribunal administratif dans un délai de quarante-huit heures à compter de la date de notification de la décision à l'intéressé.

Le Tribunal administratif doit statuer dans les quarante huit heures qui suivent la réception du dossier.

Les élections sont une affaire d'Etat. Les candidats ayant subi des préjudices lors du traitement des candida-

tures n'ont qu'à s'adresser à l'autorité judiciaire compétente, le Tribunal administratif.

Si la décision de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales ou le jugement du Tribunal administratif est favorable à l'enregistrement d'une candidature, notification en est faite au représentant local de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales qui en informe immédiatement le mandataire au domicile élu et éventuellement le parti ou l'organisation politique ou la coalition des partis politiques intéressés.

Une division de travail existe entre le Tribunal administratif et l'organisme indépendant de gestion électorale. Si l'un décide, l'autre ne peut que notifier le jugement.

Art. 280 – En cas d'annulation d'une candidature, le parti politique, groupement de partis politiques ou groupement de personnes indépendantes qui l'a présentée dispose d'un délai de quarante-huit heures à compter de la notification par la voie la plus rapide de la décision pour présenter une nouvelle et dernière candidature de remplacement conformément aux dispositions des articles 272 et suivants ci-dessus.

Dans ce cas, un délai supplémentaire de trois jours est donné à l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures.

Ce délai supplémentaire accordé à l'entité source correspond au souci du respect des droits civils et politiques des citoyens qui veulent servir la nation et la population.

Art. 281 – En cas de décès d'un candidat de la liste, avant l'expiration du délai de dépôt des dossiers de candidature, il peut être désigné et présenté un nouveau candidat pour remplacer le candidat décédé dans un délai de quarante huit heures à compter de la date du décès.

L'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures dispose, le cas échéant, du délai supplémentaire prévu à l'article 280 ci-dessus.

Les partis politiques ont par nature la mission d'offrir à la nation le personnel politique nécessaire à la gestion des affaires de la cité.

Si le décès intervient au-delà du délai légal de dépôt des candidatures, la liste demeure valide, le candidat décédé est remplacé par son suivant dans la liste.

Art. 282 – Dès la fin des opérations, le président de l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures adresse un exemplaire de chaque dossier de candidature à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales qui arrête par circonscription électorale les listes définitives des candidats, avec indication de leurs caractéristiques respectives.

Ces listes seront publiées au Journal Officiel de la République et portées à la connaissance des électeurs par voie radiodiffusée et télévisée.

À l'issue du traitement de chaque candidature, l'organisme indépendant de gestion électorale est destinataire d'une copie de chaque dossier à la diligence du Président de l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures.

Les listes définitives des candidats par circonscription électorale sont arrêtées sur la base de cette communication de dossier et elles feront l'objet d'une insertion au Journal Officiel de la République de Madagascar et d'une large diffusion par voie de radio et de télévision.

La copie de chaque liste définitive des candidats est adressée au Tribunal administratif.

Le Tribunal administratif est destinataire d'une copie de chaque liste de candidats.

Section 6

Des bulletins uniques de vote et des bureaux de vote

Paragraphe premier

Des bulletins uniques

Art. 283 – Les conditions d'impression des bulletins de vote sont celles fixées par le Code électoral en ses

articles 54 et 56.

Les dispositions de la présente loi ne peuvent en aucune manière déroger à celles du Code électoral.

Art. 284 – Conformément aux dispositions de l'article 55 du Code électoral, l'Etat rembourse les contributions aux frais d'impression des bulletins uniques de vote aux partis politiques, organisation politique ou coalition de partis politiques ou groupements des personnes indépendantes ayant présenté des listes de candidats et ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés, selon des modalités fixées par décret pris en Conseil de Gouvernement.

Le remboursement des frais de contribution à l'impression des bulletins uniques de vote doit être envisagé en vue d'un cadre légal de financement public des campagnes électorales, accompagné d'un système de vérification et de contrôle de comptes de campagne pour l'assainissement de la vie politique.

Paragraphe 2

Des bureaux de vote

Art. 285 – La liste et l'emplacement des bureaux de vote sont fixés par décision de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales en tenant compte de la densité des électeurs et de leurs lieux de résidence, soixante jours au moins avant la date de scrutin. Cette liste et cet emplacement sont portés à la connaissance du public par tous les moyens.

Toute modification apportée à cette liste, pour cas de force majeure, doit faire l'objet d'une décision rectificative qui doit être prise quarante-huit heures au moins avant le jour du scrutin et portée à la connaissance du public par tous les moyens.

Les expériences dans l'ancienne administration électorale nous ont montré comment le régime manipule ce cas de force majeure pour accroître la chance des « candidats d'Etat » par le truchement de ce type de disposition légale.

Cette disposition a été instituée pour prévenir les bureaux de vote fictifs favorables aux pratiques flagrantes de fraudes électorales telles que le bourrage des urnes commis à l'insu de certains membres des bureaux de vote ou des délégués de candidats.

Ensuite, la modification des centres de vote entraîne gravement une privation du droit de vote des électeurs qui ne sont pas en connaissance de cause. Il en est de même pour les autres acteurs du processus électoral dont les candidats, leurs mandataires ou délégués ainsi que les observateurs.

La publication des listes et emplacements des bureaux de vote dans les meilleurs délais est aussi une manière d'aider les observateurs internationaux et domestiques dans l'identification des centres de vote où ils vont se déployer.

Ayant signé le Memorandum of understanding, le gouvernement malagasy doit faciliter les tâches des organisations internationales et intergouvernementales qui s'occupent des missions d'assistance et d'observation électorales.

Section 7

Des opérations électorales

Paragraphe premier

De la campagne électorale

Art. 286 – La durée de la campagne électorale est de :

- quinze jours pour - les élections communales ;
- vingt et un jours pour les élections régionales et provinciales.

Les élections doivent être considérées comme une véritable compétition. Elles doivent faire l'objet d'une discipline et d'une réglementation stricte. Le délai imparti pour la campagne électorale doit être bien respecté.

Elle prend fin vingt-quatre heures avant le jour du scrutin.

Avant de se rendre au bureau de vote, les électeurs ont besoin d'un minimum de temps de réflexion pour mieux choisir.

Art. 287 – Les conditions générales de la campagne, de l’affichage et de la tenue des réunions électorales sont fixées par le Code électoral et par les textes pris pour son application.

La gestion et l’organisation des activités relatives aux campagnes électorales relèvent des dispositions du Code électoral et ses textes d’application auxquels la présente loi ne peut pas déroger.

Art. 288 – La structure nationale indépendante chargée de l’organisation et de la gestion des opérations électorales assure la répartition équitable des temps d’antenne gratuits ou payants ainsi que leur programmation de diffusion à la Radio Nationale Malagasy et à la Télévision Nationale Malagasy ou à leurs antennes régionales, telle que prévue au Code électoral, pour permettre à chaque candidat d’exposer son programme à l’attention des électeurs. Il en est de même pour l’usage des lieux et bâtiments publics autorisés.

La répartition et la programmation prévues à l’alinéa précédent sont faites au début de la campagne par tirage au sort effectué au niveau de la représentation locale de la structure nationale indépendante chargée de l’organisation et de la gestion des opérations électorales en présence des candidats ou de leurs représentants.

En aucun cas, l’absence des candidats ou de leurs représentants ne peut constituer un obstacle à la réalisation du tirage au sort.

En dehors du service d’antenne gratuit ou payant à la Radio Nationale Malagasy et à la Télévision Nationale Malagasy ou à leurs antennes régionales tel que prévu à l’alinéa ci-dessus et, au niveau des antennes des Radio et Télévision privées, la diffusion d’émission revêtant le caractère de campagne électorale est libre.

En aucun cas les médias privés ne peuvent refuser toute demande de programmation et de diffusion d’émission payante dans le cadre de la campagne électorale.

La diffusion de spots publicitaires et de nouvelles des campagnes électorales doit, autant que faire se peut, respecter le principe de l’égalité des chances entre les candidats.

L’accès des candidats aux élections territoriales aux opportunités offertes par l’article 288 ci-dessus est une forme de financement de campagne de la part du Gouvernement à travers l’Office de la Radio et de la Télévision Malagasy. L’idée est d’assurer l’égalité des chances entre les candidats et d’aider l’électorat à se positionner face aux enjeux des élections et de se prononcer par rapport aux offres électorales. Ce qui nous amène à nous interroger sur la réglementation de l’utilisation et de l’accès des candidats aux médias privés appartenant à certains candidats.

En ce qui concerne l’usage des lieux et bâtiments publics autorisés, l’accent doit être mis sur la nécessité de normalisation et de standardisation de l’affichage tout en sauvegardant le respect de la neutralité de l’administration. Ce qui ne va pas toujours de pair avec une administration électorale qui se trouve sous tutelle financière du Ministère des finances et des bailleurs de fonds alliés du régime.

Paragraphe 2

Du recensement matériel des votes

Art. 289 – La structure nationale indépendante chargée de l’organisation et de la gestion des opérations électorales fixe par voie de décision le siège et la composition de la Section chargée du Recensement Matériel des Votes (SRMV).

La transparence et la bonne gouvernance exigent une large diffusion des décisions relatives à cette structure.

Art. 290 – Sont placés sous pli fermé par le président du bureau de vote, en présence des signataires du procès-verbal :

le procès-verbal des opérations électorales de chaque - bureau de vote ;

- les listes électorales émargées ; *faisant état du nombre de votants*

- les bulletins exprimés ; *qui va correspondre à l’ensemble des voix obtenus par chaque candidat (suffrage*

exprimé)

- les bulletins blancs et nuls ;
- les bulletins contestés ;
- les feuilles de dépouillement et de pointage, et éventuellement :
 - les mandats des délégués ; pour la vérification et le calcul des rajouts
 - les attestations des observateurs; pour la vérification et le calcul des rajouts
 - les ordres de mission des fonctionnaires ; pour la vérification et le calcul des rajouts
 - les bulletins retranchés dument contresignés mis sous pli fermé et paraphé par les membres du bureau de vote. Une mesure nécessaire pour les contentieux.

L'absence ou l'insuffisance de signatures des membres de bureaux de vote porte gravement atteinte à la force probante des procès-verbaux.

A la diligence du président du bureau de vote, du représentant local de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales et du Chef de Fokontany, le pli fermé est envoyé par la voie la plus rapide au Président de la Section chargé du recensement matériel des votes auprès de la représentation locale de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales qui est seul habilité à l'ouvrir en présence des membres de ladite section.

Le décompte et le traitement des résultats des élections territoriales sont publics et contradictoires au niveau des bureaux de vote comme au sein de la SRMV.

Art. 291 – Au fur et à mesure de l'arrivée des plis contenant les documents électoraux, la Section de recensement matériel des votes procède immédiatement et publiquement, au recensement matériel des votes.

Les Sections de recensement du matériel de vote travaillent et exploitent les documents émanant des bureaux de votes.

Son rôle consiste à vérifier entre autres :

- le contenu des plis fermés provenant - des bureaux de vote ;
- les divers calculs effectués par les bureaux de vote ;
- les bulletins déclarés blancs et nuls par les bureaux de vote ;
- les bulletins contestés.

Le recensement matériel des votes englobe la vérification et le contrôle du contenu des plis en provenance des bureaux de vote, des calculs opérés par les membres des bureaux de vote et des bulletins contestés.

Sans pouvoir procéder aux redressements ni aux rectifications des résultats, elle dresse procès-verbal de ses constatations, notamment des erreurs ou des irrégularités qu'elle a relevées par bureau de vote.

Les irrégularités ou les erreurs constatées lors du recensement matériel des votes font l'objet d'un procès-verbal. Le redressement et les rectifications des résultats sont prohibés.

Elle consigne dans ce procès-verbal tout fait, tout élément, toute anomalie qu'elle a pu relever sur les documents, bureau de vote par bureau de vote. Si pour des raisons majeures, les résultats d'un ou de plusieurs bureaux de vote n'ont pas pu être acheminés à la Section de recensement matériel des votes, celle-ci dresse un procès-verbal de carence.

Les anomalies constatées sur les dossiers doivent faire l'objet d'une verbalisation par bureau de vote. Un procès-verbal de carence constate l'impossibilité pour les membres de la SRMV de statuer sur des plis électoraux non-acheminés pour de raison de force majeure.

A compter de la réception du dernier pli émanant du bureau de vote, elle doit transmettre sous pli fermé, dans un délai de vingt-quatre heures, à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales tous les documents ayant servi aux opérations électorales accompagnés du procès-verbal de ses travaux.

A partir des documents et procès-verbaux en provenance de la SRMV, l'organisme indépendant chargé des opérations électorales peut procéder au traitement et à la publication des résultats provisoires.

La copie du procès-verbal des travaux effectués par la Section de recensement matériel des votes et celle des éventuels procès-verbaux de carence dressés par elle sont adressées au Tribunal administratif.

Art. 292 – Les dépenses afférentes au fonctionnement des Sections de recensement matériel des votes sont imputées sur le chapitre des dépenses d'élection du budget de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales.

Les membres de la section de recensement matériel des votes bénéficient d'une indemnité forfaitaire dont le montant est fixé par la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales.

Paragraphe 3

Du traitement et de la publication des résultats provisoires

Art. 293 – La structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales est chargée du traitement des dossiers électoraux et de la publication des résultats provisoires des élections territoriales.

Art. 294 – Dès la réception des documents électoraux émanant des Sections de recensement matériel des votes, dans les conditions fixées à l'article ci-dessus, la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales vérifie :

la composition et la régularité des documents - électoraux transmis ;

- la concordance des énonciations y contenues et en cas de discordance, elle effectue le redressement nécessaire ;

- l'exactitude des décomptes effectués par les membres du Bureau de vote et par la Section de recensement matériel des votes.

Le traitement des plis électoraux au niveau de l'organisme indépendant de gestion électorale comprend :

- la vérification de l'ensemble des documents électoraux envoyés,
- le contrôle de la conformité des déclarations au contenu des documents transmis,
- le redressement des erreurs en cas de discordance,
- et la vérification des calculs effectués par les membres des bureaux de vote et ceux de la SRMV.

Art. 295 – La structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales peut procéder à la confrontation des procès-verbaux à la demande du ou des candidat(s) intéressé(s) ou de ses représentants dûment mandatés à cet effet.

Les modalités d'exécution de cette disposition sont fixées par voie réglementaire.

Les procès-verbaux peuvent faire l'objet d'une confrontation pour la manifestation de la vérité même en l'absence de demande des candidats ou de leurs mandataires.

La confrontation de procès-verbaux est inopérante si elle dépend d'un éventuel texte réglementaire. La jurisprudence suffit à convaincre et à amener le juge électoral à prendre cette mesure.

Art. 296 – La structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales arrête et publie, par circonscription, bureau de vote par bureau de vote, les résultats provisoires au plus tard dans les dix jours qui suivent la réception du dernier pli émanant des Sections de recensement matériel des votes.

Avant tout contrôle juridictionnel, les résultats des élections territoriales doivent faire l'objet d'un contrôle citoyen qui mérite d'être approfondi et développé.

Pendant les dix jours précédant la publication des résultats provisoires, les citoyens peuvent suivre l'évolution des tendances de votes de jour en jour, d'heure en heure par circonscription électorale et par bureau de vote.

Art. 297 – Lors de la publication des résultats provisoires, la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales fait ressortir :

- le nombre total des inscrits ;
- le nombre total des votants ;
- le nombre des bulletins blancs et nuls ;
- le nombre des suffrages exprimés ;
- le taux de participation ;
- le nombre total des voix obtenues par chaque liste de candidats.

Les résultats provisoires, accompagnés d'une annexe faisant ressortir les résultats bureau de vote par bureau de vote, et les documents ayant servi aux opérations électorales et qui ont fait l'objet de contestations et/ou de recours sont transmis dans le plus bref délai au Tribunal administratif territorialement compétent.

Cette transmission est effectuée sous la responsabilité de la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales.

Paragraphe 4

De la proclamation des résultats définitifs

Art. 298 – Le Tribunal administratif proclame, par jugement, les résultats définitifs au plus tard dans un délai de trente jours à partir de la date de la publication des résultats provisoires par la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales.

Art. 299 – Il procède, en séance publique, à la proclamation officielle des résultats en spécifiant, par circonscription électorale :

- le nombre total - des électeurs inscrits ;
- le nombre total des votants ;
- le nombre des bulletins blancs et nuls ;
- le nombre total des suffrages exprimés ;
- le nombre des suffrages exprimés recueillis par chaque liste de candidats ;
- le nombre de siège obtenu par chaque liste de candidats ;
- les candidats déclarés élus Chefs de l'exécutif et Conseillers.

Il doit publier ledit jugement dans le Journal Officiel de la République et le notifier dans les huit jours à compter de son prononcé à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales aux mandataires de listes des candidats intéressés.

Section 8

Du contentieux électoral

Paragraphe premier

De la compétence en matière contentieuse

Art. 300 – Le Tribunal administratif est compétent pour connaître de toute requête ou contestation qui pourrait s'élever au sujet tant des actes qui constituent les préliminaires des opérations électorales que de tous ceux qui ont trait au déroulement du scrutin.

[Le Tribunal administratif est compétent pour juger les requêtes ou les contestations relatives aux préparatifs et au déroulement du scrutin.](#)

Il est seul compétent pour apprécier la nullité totale ou partielle, qui pourrait résulter de l'omission de forma-

lités substantielles. Lors du contrôle des procès-verbaux des bureaux de vote et des sections de recensement matériel des votes, le Tribunal administratif, en l'absence de tout recours, peut se saisir d'office lorsqu'il estime qu'il y a eu violation des dispositions législatives ou réglementaires, ou pour d'autres motifs d'ordre public.

En cas d'omission de formalités substantielles, le Tribunal administratif est aussi compétent pour l'appréciation de la nullité totale ou partielle du scrutin. En absence de toute demande d'un candidat ou d'un électeur, cette juridiction peut en cas de violation des dispositions législatives ou réglementaires, ou pour d'autres motifs d'ordre public, examiner les procès-verbaux des bureaux de vote et des sections de recensement du matériel de vote.

En cas de décision d'annulation, s'il a été prouvé que les faits constitutifs d'irrégularités ou les opérations contestées ont altéré la sincérité du scrutin et modifié le sens du vote émis par les électeurs, le tribunal ordonne la tenue de nouvelles élections.

L'organisation de nouvelles élections est décidée par le juge administratif ayant statué sur une demande en annulation fondée sur des cas d'irrégularités bien établies, susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin et de changer le sens du vote émis par les électeurs.

Art. 301 – Le Tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur toutes les requêtes contentieuses relatives aux élections territoriales. Son jugement est notifié aux parties intéressées dans les huit jours qui suivent son prononcé.

Le règlement des différends relatifs aux élections territoriales est à la charge du Tribunal administratif, une juridiction de premier degré. Insusceptible d'appel, sa décision fait l'objet d'une notification aux justiciables dans les huit jours après la date du jugement.

Jusqu'à présent, le Tribunal administratif n'existe qu'au niveau des chefs-lieux de province qui se trouve au troisième et dernier niveau des collectivités territoriales décentralisées. Alors, peut-on comprendre et analyser cette compétence exclusive du Tribunal administratif par l'absence d'une juridiction administrative d'appel ?

La justice est à la fois un service public accessible à tous et une fonction régalienne de l'Etat. En ce qui concerne particulièrement la justice administrative, elle doit faire l'objet d'une décentralisation pour une meilleure responsabilisation de la population et pour le développement de la fonction publique territoriale. Cette dernière constitue la concrétisation du principe de libre administration. En effet, au lieu de voir les tribunaux administratifs siéger au niveau des chefs-lieux de province, pourquoi ne pas les insérer dans les juridictions de première instance d'envergure intercommunale en vue d'institutionnaliser dans un futur proche une juridiction administrative d'envergure régionale ou provinciale ?

Art. 302 – Le jugement du tribunal administratif est susceptible de recours en cassation devant le Conseil d'Etat de la Cour Suprême. Le recours n'a pas d'effet suspensif.

La décision du Tribunal administratif est attaquant devant le Conseil d'Etat de la Cour Suprême par le biais d'un recours en cassation qui ne permet pas à la partie demanderesse d'empêcher l'exécution du jugement contesté.

Au sens de l'article 301 ci-dessus, le jugement rendu par le Tribunal administratif ne doit plus faire l'objet d'une voie de recours, car il statue en premier et dernier ressort. En ce qui concerne le recours en cassation devant le Conseil d'Etat, il ne s'agit pas d'une juridiction d'appel.

Pour les magistrats du Conseil d'Etat, la question est de savoir comment le juge administratif dont le jugement fait grief au requérant a-t-il interprété et appliqué la loi ?

Donc, le Conseil d'Etat vérifie, apprécie et s'interroge sur l'application de la loi aussi bien sur le fond que sur la forme.

Paragraphe 2 De la procédure

Art. 303 – La procédure à suivre devant le Tribunal administratif concernant toute contestation relative aux élections territoriales est faite dans les conditions et formes prévues par le Code électoral et, le cas échéant, par

la loi modifiée n°2001-025 du 21 décembre 2001 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier.

Les dispositions du Code électoral et celles de la loi n°2001-025 du 21 décembre 2001 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier régissent la procédure applicable en matière de contentieux des élections territoriales.

Consacré par une loi organique et applicable au niveau du territoire national, le Code électoral constitue le droit commun de toutes les élections de toute nature. La juridiction administrative dont le tribunal administratif régi par la loi n°2001-025 du 21 décembre 2001 connaît des affaires dans lesquelles des personnes publiques comme les collectivités territoriales décentralisées sont concernées ou impliquées.

S'il y a déjà ces lois sur les élections et sur le Tribunal administratif, la question qui se pose est de savoir pour quelles raisons le Ministère de l'intérieur, le Gouvernement et le législateur ont-ils respectivement conçu, élaboré et édicté la présente loi pour réglementer les élections territoriales.

Nos législateurs doivent améliorer la cohérence entre ces textes afin d'éviter les redondances.

Art. 304 – La procédure à suivre devant le juge de cassation est celle fixée par le Code électoral et la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à la Cour Suprême.

La rédaction de la présente loi ne doit pas avoir lieu si la question de fond correspond au Code électoral et la question de forme à loi organique relative à l'organisation et fonctionnement de la Cour Suprême.

Art. 305 – Dans tous les cas, tout contentieux électoral doit être traité dans les trois mois à partir de la proclamation officielle des résultats définitifs du scrutin.

Une période de trois mois apparaît comme insuffisante pour finir le traitement et la gestion des contentieux des élections territoriales. Et la création d'une juridiction spécialisée ou ad hoc pour les affaires électorales n'est pas toujours favorable à la bonne administration de la justice, qui est avant tout un service public (continuité).

CHAPITRE II DISPOSITIONS PARTICULIERES

Section première

Des élections communales

Paragraphe premier

Du Mode de scrutin

Art. 306 – Les Maires et les membres des Conseils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans renouvelable, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète.

Les sièges sont attribués aux candidats suivant l'ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle du plus fort reste.

Est élu Maire, le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés.

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.

L'ensemble des citoyens ayant la qualité d'électeurs élit directement les Maires et les membres des Conseils. Les élus territoriaux disposent d'un mandat de quatre ans susceptible de renouvellement.

Pour ce qui est du système électoral à utiliser pour bien déterminer les candidats élus Maires et Conseillers, le législateur préconise le scrutin de liste à représentation proportionnelle selon la méthode du « plus fort reste ».

Cette dernière permet d'abord de répartir les sièges à pourvoir au quotient (suffrage exprimé divisé par sièges à pourvoir), puis les sièges restants seront partagés entre les listes ayant récolté le plus de votes. Au cas où le résultat de cette dernière opération fait apparaître une égalité de suffrages, le siège restant est attribué au

plus âgé des candidats en lice.

Dans la pratique, le scrutin de liste à représentation proportionnelle au plus fort reste favorise les petites listes et rend aléatoire la constitution de majorités stables.

Les candidats se trouvant en tête de liste qui n'auront pas été élus Maire seront exclus de la répartition des sièges au sein du Conseil municipal ou communal, tel que prévu à l'article 278 de la présente loi.

Ce dernier alinéa de l'article 306 signifie que le Maire et ses Conseillers sont à élire séparément.

Paragraphe 2

De la composition du conseil municipal ou communal

Art. 307 – Le Conseil est composé de :

1. Pour les Communes urbaines:

- 9 Conseillers municipaux dans les Communes urbaines - dont la population est inférieure à 50 000 habitants ;
- 11 Conseillers municipaux dans les Communes urbaines dont la population est de 50 001 à 80 000 habitants ;
- 13 Conseillers municipaux dans les Communes urbaines dont la population est de 80 001 à 120 000 habitants ;
- 15 Conseillers municipaux dans les Communes urbaines dont la population est de 120 001 à 250 000 habitants ;
- 19 Conseillers municipaux dans les Communes urbaines dont la population est supérieure à 250 000 habitants ;

2. Pour les Communes rurales:

- 5 Conseillers communaux dans les Communes rurales dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants ;
- 7 Conseillers communaux dans les Communes rurales dont la population est 69 supérieure à 10.000 habitants.

Les conseillers municipaux et communaux représentent la population. Ce qui implique que la fixation de leur nombre au sein des collectivités territoriales décentralisées tienne compte du nombre de la population.

Une Commune constitue une circonscription électorale.

Paragraphe 3

Des conditions spécifiques d'éligibilité

Art. 308 – Tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu Conseiller municipal ou communal ou Maire dans les conditions et sous les seules réserves énoncées ci-après:

1. être âgé de vingt et un ans révolus à la date du scrutin ;
2. être résident habituel de la Commune, lieu de candidature et/ou avoir un intérêt particulier pour ladite Commune.

Paragraphe 4

Des conditions de participation aux élections

Art. 309 – Les membres des Conseils municipaux ou communaux et Maires et leurs adjoints, qui se portent candidats aux élections communales, sont déclarés démissionnaires d'office aussitôt que leur candidature aura été affirmée recevable par l'Organe de Vérification et d'Enregistrement des Candidatures. L'intérim des

Maires déclarés démissionnaires d'office sera assuré par l'Adjoint au Maire dans l'ordre de leur nomination.

Cet article vise à prévenir l'usage des prérogatives de puissance publique par les responsables communaux et à garantir en conséquence l'égalité de chance entre les candidats.

Art. 310 – Le Préfet fixe par arrêté le nombre des membres du Conseil à élire sur la base du nombre de la population issu du recensement effectué par le Chef de District.

Section 2

Des élections régionales

Paragraphe premier

Mode de scrutin

Art. 311 – Les Chefs de Région et les membres des Conseils sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de quatre ans renouvelable au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète.

Est élu Chef de Région le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés. Les sièges sont attribués aux candidats suivant l'ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle du plus fort reste.

Les candidats se trouvant en tête de liste qui n'auront pas été élus Chef de Région seront exclus de la répartition des sièges au sein du Conseil Régional.

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.

Paragraphe 2

De la liste électorale

Art. 312 – La liste électorale est établie par la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales

Art. 313 – Le collège électoral est constitué par les maires et conseillers municipaux et communaux des communes composantes de la Région.

Paragraphe 3

De la composition du conseil régional

Art. 314 – Le nombre des membres des Conseils Régionaux est fixé à raison de deux Conseillers pour chaque district composant la région. Une Région constitue une circonscription électorale.

Paragraphe 4

Des conditions spécifiques d'éligibilité

Art. 315 – Sous réserve des dispositions de l'article 245 ci-dessus, tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu Conseiller ou Chef de Région dans les conditions spécifiques énoncées ci-après:

1. être âgé de trente ans révolus à la date du scrutin ;
2. avoir un intérêt particulier dans la région.

Paragraphe 5 Des conditions de participation aux élections

Art. 316 – Les membres des Conseils Régionaux et Chefs de Région, qui se portent candidats aux élections régionales, sont déclarés démissionnaires d’office aussitôt que leur candidature aura été affirmée recevable par l’Organe de Vérification et d’Enregistrement des Candidatures. L’intérim des Chefs de Région déclarés démissionnaires d’office sera assuré par leurs Adjoints dans l’ordre de leur nomination.

Section 3 Des élections provinciales

Paragraphe premier Mode de scrutin

Art. 317 – Les Chefs de Province et les membres des Conseils Provinciaux sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de quatre ans renouvelable au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour, sans panachage, ni vote préférentiel, ni liste incomplète.

Est élu Chef de Province, le candidat se trouvant à la tête de la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages exprimés.

Les sièges sont attribués aux candidats suivant l’ordre de présentation dans chaque liste et selon la règle du plus fort reste.

Les candidats se trouvant en tête de liste qui n’auront pas été élus Chef de Province seront exclus de la répartition des sièges au sein du Conseil Provincial. 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.

Paragraphe 2 De la liste électorale

Art. 318 – La liste électorale est établie par la structure nationale indépendante chargée de l’organisation et de la gestion des opérations électorales.

Art. 319 – Le collège électoral est constitué par les chefs de région et les conseillers régionaux des régions composantes de la Province.

Paragraphe 3 De la composition du conseil provincial

Art. 320 – Le nombre des membres des Conseils provinciaux est fixé à raison de deux Conseillers pour chaque district composant la province. Une Province constitue une circonscription électorale.

Paragraphe 4 Des conditions spécifiques d’éligibilité

Art. 321 – Sous réserve des dispositions de l’article 245 ci-dessus, tout citoyen qui a la qualité d’électeur peut être élu Conseiller ou Chef de Province dans les conditions spécifiques énoncées ci-après:

1. être âgé de trente cinq ans révolus à la date du scrutin ;
2. avoir un intérêt particulier dans la Province.

Paragraphe 5 Des conditions de participation aux élections

Art. 322 – Les membres des Conseils provinciaux et Chefs de Province, qui se portent candidats aux élections régionales, sont déclarés démissionnaires d’office aussitôt que leur candidature aura été affirmée recevable par l’Organe de Vérification et d’Enregistrement des Candidatures. L’intérim des Chefs de Province déclarés démissionnaires d’office sera assuré par leurs Adjoints dans l’ordre de leur nomination.

CHAPITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 323 – Sur tous les points qui n’ont pas été réglés par le présent Titre, il est fait application du Code électoral et des textes réglementaires pris pour son application.

Tous les points évoqués dans la présente loi trouvent leurs racines soit dans le Code électoral, soit dans ses textes réglementaires d’application.

Le Code électoral adopté par voie de loi organique n’est autre qu’un corps de règles spéciales applicables aux élections de toute nature et de toute envergure.

Pour la mise en œuvre de certaines dispositions de ce Code, la Constitution s’adresse et accorde sa confiance aux textes d’application qui, dans la pratique, prennent la forme de décrets de convocation des électeurs.

TITRE VII DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Art. 324 – Les modalités d’application de la présente loi sont précisées par voie réglementaire.

Peu importe la nature et l’envergure des élections, il revient aux textes d’application dont le décret de convocation des électeurs de déterminer les différents aspects et les conditions générales de la conduite, de l’organisation et de la gestion du processus électoral.

Art. 325 – Les organes des actuelles Collectivités Territoriales Décentralisées continuent à fonctionner jusqu’à la mise en place des nouvelles structures prévues par la présente loi.

Art. 326 – Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment celles de :

- la loi n° 94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- la loi n° 94-006 du 26 avril 1995 relative aux élections territoriales ;
- la loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l’organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- la loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative au budget des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions et ses textes d’application.

Art. 327 - La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l’Etat.

Loi n°2014-021

relative à la représentation de l'Etat

annotée

EXPOSE DES MOTIFS

La présente loi est prise en application des dispositions de l'article 145 de la Constitution, et constitue le cadre légal de la représentation de l'Etat auprès des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Elle traduit la nécessité d'assurer l'efficience et l'efficacité des actions de l'Administration au niveau territorial par le renforcement du rôle de coordination et d'impulsion des services déconcentrés de l'Etat par le Représentant de l'Etat.

Elle met en exergue le prolongement de l'administration centrale au niveau territorial. En outre, la mise en œuvre de la décentralisation effective nécessite une nouvelle approche dans la définition du rôle d'appui et de conseil du Représentant de l'Etat aux autorités décentralisées sans perdre de vue ses attributions en matière de contrôle de légalité.

En vertu du principe selon lequel à chaque niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées correspond une déconcentration, la représentation au niveau des Provinces, Collectivités Territoriales Décentralisées nouvellement créées par la Constitution, est assurée par le Commissaire Général.

Au niveau des Régions, afin d'assurer l'autonomie administrative de ces Collectivités Territoriales Décentralisées, il s'avère incontournable de séparer le rôle du Premier responsable du bureau exécutif et celui du Représentant de l'Etat d'où l'institution du Préfet comme Représentant de l'Etat;

Le Chef de District assure la fonction de Représentant de l'Etat auprès des Communes.

En ce qui concerne les attributions des Représentants de l'Etat, la présente loi les consolide et apporte plus de détail.

La présente loi comporte trente deux articles, et divisée en cinq chapitres :

- Chapitre premier : Dispositions générales ;
- Chapitre II : De l'organisation et du fonctionnement de la représentation de l'Etat ;
- Chapitre III : Des attributions du Représentant de l'Etat ;
- Chapitre IV : Du contrôle de légalité ;
- Chapitre V : Dispositions finales.

Tel est l'objet de la présente loi.

Loi n°2014-021

relative à la représentation de l'Etat

L'Assemblée nationale a adopté en sa séance en du 22 août 2014, la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier – En application de l'article 145 de la Constitution, la présente loi régit la représentation de l'Etat auprès des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Elle fixe les principes généraux relatifs à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de la représentation de l'Etat.

Art. 2 – La fonction de Représentant de l'Etat est assurée par un fonctionnaire qui dispose des connaissances et des expériences requises par la fonction.

Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé de l'Intérieur.

Art. 3 – La circonscription administrative constitue le cadre d'exercice des fonctions du Représentant de l'Etat.

La circonscription administrative est une subdivision administrative territoriale de l'Etat à l'intérieur de laquelle sont implantés les services déconcentrés de l'Etat. Les directives du pouvoir central sont exécutées et réalisées dans ce cadre territorial.

Les circonscriptions administratives sont des cadres destinés à permettre une implantation rationnelle des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire, en le partageant entre leurs agents. Ces agents locaux du pouvoir central sont investis de certaines initiatives et prises de décisions sans se référer au pouvoir central. Le pouvoir des ces agents locaux doit être élargi en fonction de l'avancement du processus de la mise en œuvre de la décentralisation pour que ces derniers puissent accompagner les CTD dans le cadre de l'« assistance conseil » et la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement et des politiques sectorielles au niveau territorial.

CHAPITRE II

DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA REPRESENTATION DE L'ETAT

Section première

De l'organisation

Art. 4 – Les circonscriptions administratives sont :

- les Provinces ;
- les Préfectures ;
- les Districts et
- les Arrondissements administratifs.

Les Arrondissements administratifs comprennent des subdivisions administratives de base dénommées Fokontany.

Il y a lieu de bien préciser le lien entre Fokontany et Arrondissement d'une part et Fokontany et Commune d'autre part, en termes d'organisation et de fonctionnement pour éviter toute ambiguïté et dilution de responsabilité. Qui nomme les membres du Comité de Fokontany, le Chef du Fokontany ? Quelles sont les ressources pour faire fonctionner le Fokontany ? Quel est le statut du Chef de Fokontany ? Quelles sont les compétences du Fokontany ? Quels sont les liens entre Maire et Chef du Fokontany ? Quelles sont les places de l'autorité traditionnelle ou du Chef coutumier au sein de cette structure ?

Les textes réglementaires doivent préciser la réponse à toutes ces questions qui nécessitent l'ouverture d'un

espace de discussion entre le ministère en charge de la décentralisation et les acteurs de la décentralisation (CTD, Parlement, OSC, Projets/Programmes, notables).

La décentralisation ne se décrète pas. La réponse fournie doit partir des réalités et de la forme institutionnelle qu'on envisage de mettre en place.

Art. 5 – Le Représentant de l'Etat, par niveau de circonscription administrative, porte le titre de:

- « Commissaire Général » ;
- « Préfet » ;
- « Chef de District ».

La liste des fonctionnaires appelés à occuper les fonctions de Représentant de l'Etat doit être établie et arrêtée par le Ministre chargé de l'Intérieur.

Le Chef d'Arrondissement administratif est l'auxiliaire du Chef de District.

En tant qu'auxiliaire du Chef de District, le Chef d'Arrondissement Administratif représente le Chef de District au niveau des Communes.

Art. 6 – Le Commissaire Général représente l'Etat auprès de la Province.

Art. 7 – Le Préfet représente l'Etat auprès de la Région.

Art. 8 – Le Chef de District représente l'Etat auprès des Communes.

Art. 9 – Le Commissaire Général et le Préfet disposent chacun d'un Secrétariat général. Les Secrétaires généraux sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre chargé de l'Intérieur.

Le Chef de District dispose de deux Adjoints dont l'un est chargé de l'administration générale et territoriale et l'autre est chargé de l'appui aux Communes et au développement local. Ils sont nommés par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur.

Section 2

Du fonctionnement

Art. 10 – Le Représentant de l'Etat tient des réunions périodiques avec les services déconcentrés de l'Etat de sa circonscription.

En tant que Représentant de l'Etat, ce dernier a également une mission de coordination, de contrôle et de suivi des activités des services déconcentrés de sa circonscription (cf. art.16), d'où l'importance de tenir des réunions périodiques.

Il doit assurer les fonctions d'appui et de conseil des responsables des Collectivités Territoriales Décentralisées.

L'appui conseil est une mission obligatoire de l'Etat qui incombe aux Représentants de l'Etat, avec l'assistance des services déconcentrés de l'Etat concernés et éventuellement des services centraux et qui consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'Etat à la disposition des CTD en vue d'un meilleur exercice de leurs compétences.

Il a en général pour objectifs de :

- appuyer les organes délibérant et exécutif d'une CTD dans le développement des capacités nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des administrations du ressort territorial de la Collectivité et de promouvoir le développement économique et social ;
- réaliser la synergie et la cohérence entre les stratégies nationales et les actions de développement à la base (local et régional).

Par exemple, le maire d'une Commune peut saisir au préalable le Chef du District en matière de préparation du budget pour s'assurer que la Commune est bel et bien dans la légalité et la régularité, ce dernier peut apporter toutes les conseils nécessaires pour ce faire, sans attendre l'exercice du contrôle de légalité. Un programme d'assistance conseil peut également être établi entre le Chef du District, les Services territoriales

déconcentrés et les Communes dans le District.

Art. 11 – Dans l'exercice de ses fonctions, le Représentant de l'Etat est astreint au port d'uniforme spécialement conçu à cet effet, notamment lors des cérémonies officielles.

Art. 12 – Le Commissariat Général, la Préfecture et le District disposent d'un budget de fonctionnement annuel pris en charge par le budget général de l'Etat.

Le Représentant de l'Etat, quel que soit son ressort territorial, doit disposer d'un budget conséquent digne de ses fonctions, assorti d'une exigence de résultats (promotion de culture de gestion axée sur les résultats, objet d'un budget programme), contrairement à ce qui existe actuellement au niveau des Chefs du District en tant que RE.

Art. 13 – Le Représentant de l'Etat doit résider au Chef-lieu de sa circonscription.

Art. 14 – Le Représentant de l'Etat peut déléguer certaines de ses attributions au Secrétaire général ou à ses adjoints, selon le cas.

CHAPITRE III DES ATTRIBUTIONS DU REPRESENTANT DE L'ETAT

Art. 15 – Le Représentant de l'Etat représente le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ainsi que chacun des Ministres, membres du Gouvernement.

A cet effet, il prolonge les fonctions d'administration centrale au niveau de son ressort territorial.

Art. 16 – Le Représentant de l'Etat :

- veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat dans le cadre de son ressort territorial ;
- a autorité sur les chefs des services déconcentrés de l'Etat implantés dans son ressort territorial ;

Il y a lieu de bien préciser les liens hiérarchiques et fonctionnels entre le représentant de l'Etat, les chefs de services déconcentrés de l'Etat dans le ressort territorial et leurs Ministères de tutelle respectifs, afin de : (i) éviter toute dilution de responsabilité, (ii) de favoriser la territorialisation des politiques publiques et l'exercice de la fonction d'assistance conseil aux CTD.

Art. 17 – Le Représentant de l'Etat anime, coordonne et contrôle les activités des différents services déconcentrés de l'Etat implantés dans sa circonscription.

A cet effet :

- il reçoit copie de toutes les correspondances à caractère administratif adressées par les Ministres ou les Secrétaires d'Etat à leurs services déconcentrés ainsi que des comptes rendus d'activité desdits services adressés aux Ministres intéressés ;
- il doit être informé par les autorités qui les ont prescrites, des tournées et des missions effectuées dans sa circonscription par des fonctionnaires et agents des services publics et parapublics ;
- il convoque et préside les réunions périodiques avec tous les responsables des services techniques déconcentrés, et doit en rendre compte à ses supérieurs hiérarchiques ;
- il reçoit obligatoirement copie des décisions d'affectation, de notation et de congé de tous les agents publics de sa circonscription.

Art. 18 – Le Représentant de l'Etat peut prendre des actes administratifs sous forme de décision ou d'arrêté.

A cet effet :

- il exerce les attributions spécifiques à lui dévolues par les lois et règlements ;
- il veille à l'application et à l'exécution des lois et règlements ;
- il est chargé de l'exécution et du suivi de la mise en œuvre des directives du Gouvernement ;
- il tient également les autorités élues et la population régulièrement informée de la politique générale de

l'Etat et des activités du Gouvernement ;

- il rend compte au Gouvernement de la situation qui prévaut dans sa circonscription.

Art. 19 – Le Représentant de l'Etat reçoit copie des décisions de justice concernant les condamnations touchant les droits civils et civiques des individus résidents dans sa circonscription.

Art. 20 – Le Représentant de l'Etat est responsable de l'ordre et de la sécurité publics. Il préside une structure chargée de définir les stratégies et mesures adéquates destinées à préserver et à maintenir l'ordre et la sécurité publique dans sa circonscription.

A cet effet, il dispose de toutes les forces de police stationnées dans sa circonscription. Il requiert dans les formes réglementaires les unités de gendarmerie et de l'armée stationnées dans sa circonscription.

Art. 21 – La structure prévue par le précédent article est composée du Représentant de l'Etat territorialement compétent, du Chef du parquet et des commandants des unités des forces de l'ordre implantées dans sa circonscription.

Art. 22 – Le Représentant de l'Etat appuie et conseille les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées dans l'exercice de leurs attributions.

Art. 23 – Le Représentant de l'Etat est habilité à la remise des distinctions honorifiques dans sa circonscription, conformément aux dispositions des textes en vigueur.

CHAPITRE IV DU CONTROLE DE LEGALITE

Art. 24 – Le Représentant de l'Etat est chargé du contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées.

[Le contrôle de légalité porte exclusivement sur la légalité des actes des CTD \(la seule conformité des actes aux règles de droit applicable\) à l'exclusion de toute appréciation en opportunité.](#)

A ce titre :

- le Commissaire général est chargé du contrôle de légalité des actes de la Province ;
- le Préfet est chargé du contrôle de légalité des actes de la Région ;
- le Chef de district est chargé du contrôle de légalité des actes des Communes,

Le Représentant de l'Etat peut saisir la juridiction compétente selon le cas.

[Sauf exception, il s'agit de saisir le Tribunal Administratif et Financier qui est régi par la loi n° 2001-025 du 09 avril 2003.](#)

Art. 25 – Les actes pris par les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent être transmis immédiatement au Représentant de l'Etat, qui en délivre un récépissé de dépôt.

[Que se passe-t-il si les actes ne sont pas transmis immédiatement ? Leur force exécutoire tient-elle toujours ? Un éclaircissement doit être apporté sur les textes réglementaires pour clarifier la mise en œuvre de cet article. Dans quels domaines doit-il y avoir restriction, le cas échéant ? La réponse à cette question mérite une réflexion approfondie pour éviter une interprétation hâtive.](#)

Art. 26 – Le Représentant de l'Etat défère à la juridiction compétente tout acte qu'il estime entaché d'illégalité ou d'irrégularité dans les trente jours suivant leur réception.

Art. 27 – Le Représentant de l'Etat auprès d'une Collectivité Territoriale Décentralisée informe sans délai la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée lorsqu'il défère un acte à la juridiction compétente, et lui communique toutes les observations sur les cas d'illégalité ou les situations d'irrégularité évoqués à l'encontre de l'acte concerné.

Art. 28 – Le Représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il en est fait droit si l'un des motifs invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, justifié.

Art. 29 – Des textes réglementaires préciseront les modalités d’application de la présente loi.

Art. 30 – Les Représentants de l’Etat bénéficient des droits, indemnités et avantages liés à l’exercice de leurs fonctions dont la nature et le montant sont fixés par voie réglementaire.

Art. 31 – Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, en ce qui concerne la représentation de l’Etat notamment celles de :

- la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l’organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées.
- la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions ;

Art. 32 – La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l’Etat.

POSTFACE

L'annotation des trois lois sur la décentralisation montre qu'on n'a pas suffisamment tenu compte de l'avancée des réflexions et des acquis au cours des vingt ans de décentralisation à Madagascar.

Nous avons l'habitude d'opposer la décentralisation à la déconcentration et de concevoir la décentralisation comme un processus linéaire et comme une décentralisation verticale sectorielle sans ancrage territorial. Alors qu'elle a, surtout et particulièrement si elle se veut « effective », inévitablement un caractère systémique. Elle englobe le transfert de pouvoirs et d'autorités aussi bien aux collectivités territoriales qu'aux unités administratives territoriales, ce qui correspond respectivement à sa dimension politique (appelée aussi dévolution) et administrative.

Toutefois, la décentralisation n'est pas faite uniquement pour les élus des CTD ou pour les représentants de l'Etat. Elle ne se limite pas non plus à une histoire entre Etat central et élus locaux ou entre représentants de l'Etat et élus locaux. Elle concerne aussi les acteurs non-étatiques (société civile et secteur privé) auxquels l'Etat concède (tacitement ou formellement) certaines fonctions. La délégation de pouvoirs aux structures semi-étatiques (sociétés, projets/programmes de développement etc.) fait aussi partie des dimensions de la décentralisation.

Etant donné que Madagascar est un pays qui n'a aucune tradition décentralisatrice et où les pouvoirs sont concentrés entre les mains de l'Etat central, la décentralisation rencontre de vives résistances du côté de l'Etat. La résistance de l'Etat - à la fois centralisateur et centralisé - est surtout localisée au sein des élus nationaux, dans l'administration centrale et l'administration déconcentrée.

Un renforcement « politisé » et « unilatéral » de la dimension administrative au détriment des élus locaux et des CTD risque ainsi de freiner le processus de décentralisation dans toutes ses dimensions. De même, l'immixtion des élus nationaux dans le processus décisionnel et dans les affaires des CTD constitue un blocage à sa mise en œuvre effective.

Effectivement, il ne peut y avoir de décentralisation sans prise en compte de ses principales dimensions qui sont complémentaires et interdépendantes. De plus, on ne peut décentraliser sans démocratiser. Ceci concerne surtout les finances, la gouvernance, le développement économique et social et l'aménagement du territoire au niveau local.

Malgré leurs lacunes et imperfections, les nouvelles lois sur la décentralisation offrent, dans une certaine mesure, un cadre flexible permettant de tenir compte de tous les aspects évoqués supra, conditionnant la réussite et l'efficacité de la mise en œuvre de la décentralisation.

La décentralisation en tant que processus politique complexe et conflictuel requiert le leadership des acteurs étatiques. Toutefois, dans la définition des règles, des mécanismes et des outils pour son opérationnalisation, elle a aussi besoin de la contribution des autres parties prenantes. La valorisation de l'Office National de Concertation sur la Décentralisation actuellement en place pourrait constituer un atout majeur pour élargir le débat aux autres acteurs qui pourront apporter des réponses claires et pratiques sur plusieurs points, comme :

- Le rôle et la place des autorités traditionnelles dans l'architecture institutionnelle de la décentralisation ;
- Les liens hiérarchiques et fonctionnels entre Fokontany/Commune/District : nomination et statut des chefs de Fokontany, fonctionnement et ressources des Fokontany, attributions par rapport aux Communes et en tant que subdivision des arrondissements ;
- La territorialisation des politiques publiques : instruments et mécanismes pour assurer l'articulation et la cohérence entre stratégie de développement national, politiques sectorielles, orientations et spécificités régionales et préoccupations locales, contenu et démarche d'un Programme d'Investissement Public régionalisé ;
- La fonction publique territoriale : dispositions statutaires ;
- La redevabilité sociale et l'obligation de rendre compte : protection des citoyens, mécanismes d'interpellation, moyens d'accès à l'information ;
- La clé de répartition budgétaire : analyse fonctionnelle des compétences et évaluation de la charge globale y afférente ;

- La décentralisation et l'aménagement du territoire : intégration de l'approche territoriale dans le processus de décentralisation, gestion foncière décentralisée ;
- La coopération intercommunale et la coopération décentralisée ;
- La gouvernance locale : normes des services publics, mobilisation des ressources, participation citoyenne, maîtrise d'ouvrage des CTD, transparence de la gestion, efficacité et efficience des investissements, etc. ;
- La fonction d'assistance et de conseil d'un représentant de l'Etat et des Services Techniques Déconcentrés : liens entre représentant de l'Etat et STD, programme d'assistance conseil.

Dans un système décentralisé, toutes les parties prenantes (les élus, les représentants de l'Etat, l'Etat décentralisateur, la société civile, le secteur privé, les citoyens) « se gouvernent mutuellement » (*mifampitondra*) :

- C'est en premier lieu le respect mutuel et la reconnaissance mutuelle entre tous ces acteurs, en particulier entre les élus nationaux et ceux des CTD ; les élus nationaux ne se considèrent pas comme les raiamandreny des élus des CTD, ces derniers ne considèrent pas les élus nationaux comme leurs raiamandreny.
- C'est lorsque la répartition des rôles entre les acteurs est appropriée, claire et équilibrée, dans les textes et dans les pratiques ;
- C'est lorsque les intérêts et les décisions des différents acteurs sont bien articulés. Il n'est plus question pour les élus nationaux (président de la République, députés et sénateurs) d'imposer leur volonté et leurs décisions aux élus des CTD. Un président de la République, un député ou un sénateur ne convoque et ne blâme pas les élus des CTD. Les élus nationaux ne considèrent pas ces derniers comme des concurrents ou adversaires en termes de leadership et de légitimité politique. Ainsi, le président de la République n'inaugure aucun marché communal ni des CSB II qui font partie des zava-bitra des Communes.
- C'est organiser l'appui aux CTD en dehors des intérêts et conflits politiques partisans et sur la base des besoins des CTD.
- C'est créer, respecter et rendre efficaces les structures de dialogue, de consultation, de négociation et/ou de concertation, informelles ou formellement prévues dans les lois (à l'exemple de l'Office National de Concertation sur la Décentralisation), tout en évitant une perception de prédominance ou une prédominance réelle de l'Etat central ou de ses représentants dans ces structures.
- C'est lorsque les mécanismes de communication et d'information ainsi que les mécanismes de contrôle et d'appui entre l'Etat central et/ou ses représentants et les CTD sont efficaces, fluides et transparents, et ne sont pas organisés en fonction des intérêts et conflits politiques partisans. Le renforcement de l'appareil administrant des représentants de l'Etat ne se fait pas au détriment de la dimension politique de la décentralisation.
- C'est lorsque les élus nationaux et locaux servent la population, et les représentants de l'Etat servent les élus locaux et les CTD.

Dans un système décentralisé, le chef d'Etat ou le président de la République, les parlementaires, les membres de l'exécutif ainsi que les représentants de l'Etat respectent le principe de subsidiarité, le principe de libre administration des CTD, la légitimité des élus des CTD. Ils ne se substituent en aucun cas à ceux-ci et ne s'immiscent pas dans la gouvernance locale sous quelque forme que ce soit. Tout le monde reconnaît que ce que nous appelons « Collectivités Territoriales Décentralisées » ne sont autres que des « gouvernements locaux » puisant leur légitimité dans des élections démocratiques au même titre que les élus nationaux.

Le leadership ainsi que le comportement démocratique et responsable des élus et dirigeants nationaux du pays inciteront alors les citoyens à participer au processus de décision dans les CTD ainsi qu'à y contrôler les pratiques politiques.

La réussite de tout projet de décentralisation dépend en premier lieu de l'existence d'une vision partagée par tous les acteurs stratégiques, afin qu'il soit possible de vivre ensemble et de travailler ensemble dans un système décentralisé. Le système décentralisé ne peut s'installer durablement sans que la décentralisation ne devienne un état d'esprit et un (nouvel) élément de culture des élus, des dirigeants et des habitants du pays.

LES AUTEURS DES ANNOTATIONS

Gaby Florent Robert

Expert en gouvernance, décentralisation & développement local

fiscalite@matoy.mg

Parfait Randrianitovina

Expert en gouvernance locale

foncier@matoy.mg

Hafaliana Andriambololona

Ingénieur agronome, Executive Master en politiques et pratiques du développement, yltpien

ahandriambololona@gmail.com

Lalaina Pascal Rakotozandry

Expert en décentralisation & gouvernance

lalaina.pascal.rakotozandry@undp.org

Sandratririna Andriambolatiana

Juriste, yltpienne

ravelirina@gmail.com

Anna Soaseheno Gouet-Radavisa

Ancien Maire

sademad@malagasy.com

Mamy Auguste Andrianirina

Sociologue, politologue, yltpien

mamy.auguste@yahoo.fr

