



REFERENTIEL

GOVERNANCE LOCALE A TRAVERS LE CONTROLE DE LEGALITE

REFERENTIEL

GOUVERNANCE LOCALE A TRAVERS LE CONTROLE DE LEGALITE

En partenariat avec
Ministère de l'Intérieur, Ministère de la
Décentralisation, Ministère de la Justice

SOMMAIRE

PRINCIPES GENERAUX	6
1. LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET LA GOUVERNANCE LOCALE	6
2. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	7
3. CONTROLE DE LEGALITE	11
PROBLEMES RELEVES	15
1. DES PROBLEMES LIES AUX ACTEURS :	15
2. DES PROBLEMATIQUES LIEES AU CADRE REGLEMENTAIRE :	18
RECOMMANDATIONS	20
1. PROBLEMATIQUES AU NIVEAU DES ACTEURS DU CONTROLE DE LEGALITE	20
2. HARMONISATION DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE	22

OBJET :

Le présent document est le résultat d'une série d'ateliers conduits en juillet-août 2012 dans cinq régions. C'est un outil de réflexion qui met en cohérence les principes, les bonnes pratiques et les réalités du terrain en matière de gouvernance publique au niveau local. Il s'adresse à tous ceux qui cherchent à en améliorer les pratiques, à travers un contrôle de légalité bien compris.

Ce référentiel pose les principes, situe les problématiques et offre des recommandations pour alimenter le processus de réforme en vue d'une décentralisation efficace et authentique.

PRINCIPES GENERAUX

1. LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET LA GOUVERNANCE LOCALE

- a) La bonne gouvernance ne constitue pas une fin en soi, celle-ci est un moyen pour parvenir au développement.
- b) Une meilleure prise en compte de la dimension gouvernance est indispensable pour soutenir le développement et s'avère incontournable pour la consolidation de l'intégrité et de la performance dans la gestion publique.
- c) La bonne gouvernance se réfère à la gestion et l'utilisation des ressources et des informations, à l'exercice des pouvoirs par les autorités et responsables publiques selon les fins prévues, dans l'objectif d'accompagner le développement et de servir le bien commun.
- d) Une des caractéristiques de la gouvernance est l'Etat de droit. Au niveau local, celui-ci est traduit par le contrôle de légalité.
- e) Un Etat de droit au niveau local présente les caractéristiques suivantes :
 - Des collectivités soumises au droit ;
 - Un cadre juridique et réglementaire disponible et applicable ;
 - Des voies de recours facilitant l'application des lois
 - Un contrôle de légalité au service des collectivités.
- f) Le contrôle de légalité est un mécanisme qui engage les élus et les représentants de l'Etat pour promouvoir le respect du droit au niveau local

2. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

C'est la fonction étatique qui assure la direction des affaires administratives sur toute l'étendue du territoire national, et le fonctionnement des services publics territoriaux tant vis-à-vis des administrés que vis-à-vis de l'administration elle-même.

a) Déconcentration et décentralisation (Administration territoriale mixte)

La décentralisation est un transfert du pouvoir de décision de l'autorité centrale vers des autorités locales élues. La politique de décentralisation vise à donner à l'espace géographique national une organisation rationnelle du territoire. C'est le cadre de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

La déconcentration transfère le pouvoir central vers des autorités administratives hiérarchiquement subordonnées (ex. Chef de district- circonscription Administrative)

DECENTRALISATION	DECONCENTRATION
<ul style="list-style-type: none">▪ Dirigée par des organes élus (organe exécutif et organe délibératif)▪ Représentant de la population locale,▪ Agit au nom de la population locale▪ Dispose d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat▪ Autonomie dans la gestion des affaires locales▪ Compétences définies par la loi.▪ Collectivités doivent agir dans le cadre de la loi. D'où le contrôle de la légalité.	<p>Autorité nommée par le pouvoir central et dépendant de lui.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Représentant de l'Etat (agit au nom de l'Etat),▪ Soumise à la subordination hiérarchique et à l'obligation de compte-rendu.▪ Objectif du contrôle de légalité : sauvegarder l'unité nationale, assurer l'intérêt général et protéger les administrés contre les abus.

Les collectivités territoriales décentralisées (selon l'art 3 de la Constitution): Les Collectivités Territoriales Décentralisées sont :les Communes,les Régions, les Provinces.

Une collectivité territoriale décentralisée est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et technologique de sa circonscription. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

b) Province : Premier niveau de collectivité territoriale décentralisée.

L'article 157 de la Constitution stipule que les provinces sont des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière.

En tant que telles, elles s'administrent librement par le conseil provincial dont les membres sont élus au suffrage universel. Les députés et sénateurs sont membres de droit du Conseil provincial, avec voix délibérative.

La fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par le chef de province élu au suffrage universel.

Le chef de province est le premier responsable de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa province.

Il est le chef de l'administration de la province.

c) Région

Les régions sont à la fois des collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives.

En tant que collectivités territoriales décentralisées, elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et

s'administrent librement par des conseils régionaux élus selon les conditions et modalités fixées par la loi et les règlements. Les parlementaires sont membres de droit du conseil régional.

En tant que collectivités territoriales décentralisées, elles sont composées de communes. A la tête se trouve le chef de région, premier responsable de l'exécutif régional.

Le chef de région représente l'Etat dans sa circonscription. Il est le chef de l'administration dans sa région.

d) Commune

Collectivité territoriale de base dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière.

e) Circonscription administrative

C'est une division du territoire national à l'intérieur de laquelle une autorité administrative nommée dispose d'un transfert de pouvoir déconcentré de l'Etat central. -- Exemple: District

f) Représentant de l'Etat

Personne qui représente les intérêts de l'Etat dans ses rapports avec les collectivités territoriales

Exemple : chef de district (pour Antananarivo, le préfet de police)

g) Région

En tant que circonscriptions administratives, les Régions regroupent l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional.

En tant que Circonscription administrative, elle comprend des Districts dont les limites territoriales coïncident avec celles des anciennes Sous-préfectures – Exemple : Fivondronam-pokotany).

h) District

Le District est une circonscription administrative relevant de la région dont les limites territoriales coïncident avec celles des anciennes sous-préfectures, ex-Fivondronam-pokontany. Il comprend un ou plusieurs arrondissements administratifs. Un chef de district est placé à sa tête.

i. Arrondissement administratif:

C'est une subdivision administrative du district sans personnalité morale. C'est en quelque sorte « un poste administratif » dont le but est d'assurer un encadrement plus serré dans les districts en plaçant un représentant du chef de district dans une partie de ces circonscriptions.

A la tête de l'arrondissement administratif, se trouve un chef d'arrondissement administratif, qui est nommé par décision du chef de district et qui appartient habituellement au cadre des assistants d'administration.

Dans les limites de son arrondissement, le chef d'arrondissement administratif remplit les fonctions des conseillers des communes rurales. Il n'a pas de pouvoir de décision, il est chargé de l'exécution des ordres du chef de district.

ii. Fokontany :

Subdivision administrative au niveau de la commune

3. CONTROLE DE LEGALITE

Le but est de faire adhérer les responsables locaux (principalement les chefs de district et les maires) aux principes de bonne gouvernance. En effet, au-delà de leurs obligations légales illustrées par le contrôle de légalité, leur véritable mission consiste à créer les conditions du développement de leur territoire. Cela ne peut se faire sans un climat de confiance fondé sur une gouvernance bien comprise.

C'est pourquoi investir dans la dissémination des résultats est indispensable. Les activités de communication (référentiel, encarts de presse, publi-reportages) visent à alerter les partenaires publics et privés que la gouvernance locale est non seulement souhaitable mais possible, contrairement à ce que le pessimisme ambiant pourrait suggérer.

L'absence de contrôle a priori de l'Etat sur les actes des collectivités locales est l'un des fondements de la loi sur la décentralisation. La contrepartie de cette liberté est l'institution de contrôles juridictionnels, garants du fonctionnement démocratique du pouvoir local et de la protection des droits et des libertés des individus.

a) Définition et cadre légal

i. Actes administratifs

Il désigne couramment une décision administrative, qui peut être de deux catégories : les actes administratifs réglementaires, qui posent une règle générale, et les actes administratifs individuels, qui modifient la situation juridique d'une ou de plusieurs personnes nommément désignées.

ii. Actes budgétaires

Ce sont les actes portant sur le budget primitif, le budget additionnel et le budget rectificatif.

iii. **Contrôle des actes administratifs**

C'est une procédure par laquelle le représentant de l'État s'assure de la conformité à la loi des actes pris par les collectivités territoriales. Les caractéristiques de cette procédure :

- les actes sont exécutoires dès qu'ils sont publiés
- le contrôle ne s'applique qu'à la légalité des actes et non à leur opportunité ;
- le contrôle ne s'exerce plus a priori, mais a posteriori ;
- le représentant de l'Etat ne peut pas annuler lui-même les actes qu'il estime illégaux, mais doit les déferer au juge administratif.

L'article 119 de la loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixe, d'une manière non exhaustive, les actes des collectivités qui doivent être transmis au représentant de l'Etat, pour que ce dernier exerce sur eux le contrôle de légalité a posteriori qui lui incombe.

iv. **Contrôle des actes budgétaires**

Comme le précédent, ce contrôle est un contrôle a posteriori.

Le contrôle du représentant de l'Etat porte sur :

- la régularité du vote par le Conseil,
- la légalité des droits, impôts et taxes,
- le respect des prescriptions législatives et réglementaires régissant les inscriptions et la présentation des documents budgétaires,
- le budget et la sincérité de son équilibre, c'est-à-dire sans surévaluation des recettes ou sous-évaluation

des dépenses. Toutes les dépenses obligatoires doivent être mentionnées.

- la réalité de l'intérêt local des dépenses.
- les décisions du maire par la délégation du Conseil,
- les conventions, contrats, marchés, emprunts.

v. Juridiction administrative

Le tribunal administratif connaît du contrôle de légalité des actes des autorités des Collectivités Territoriales Décentralisées;

Le tribunal administratif **peut être consulté** par les autorités provinciales ou celles des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que par le Délégué Général du Gouvernement dans la Province **pour donner son avis** sur tout projet de texte relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux missions desdites collectivités et des organismes y rattachés.

Le tribunal administratif peut également être consulté sur les difficultés d'application ou d'interprétation d'un texte.

vi. Juridiction financière

Le tribunal financier juge les comptes des comptables publics des CTD et ceux des comptables de fait desdites collectivités.

Il procède au contrôle de l'exécution des budgets des CTD et à l'examen de leur gestion ainsi qu'au contrôle des actes budgétaires sur saisine du représentant de l'Etat en cas de défaut d'adoption dans les délais légaux, d'absence d'équilibre réel ou de défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire.

Il peut être consulté pour donner son avis sur tout projet de texte d'ordre budgétaire, financier ou comptable concernant les CTD.

b) Formations et outils disponibles :

Manuel de contrôle de légalité des actes administratifs, élaboré par le Ministère de l'Intérieur et de la réforme administrative et le Secrétariat d'Etat chargé de la Décentralisation, du Développement régional et des communes en juin 2004, mis à jour en septembre 2009.

Des guides d'utilisation produits par le Fonds de Développement Local en septembre 2011 sur le contrôle de légalité des actes administratifs, du budget primitif, du budget additionnel, du budget rectificatif, du compte administratif.

- Des fiches pour le contrôle de légalité à l'usage des représentants de l'Etat
- Formations conduites par le FDL au niveau des communes

c) Constats au niveau des juridictions :

Très peu de déférés préfectoraux, pas plus d'une dizaine dans une juridiction administrative, y compris celle de la capitale. A titre d'exemple : depuis la création des juridictions administratives, 6 déférés préfectoraux sur 311 dossiers reçus à Mahajanga et 4 sur 272 à Antsiranana.

Pour ce qui est de la **juridiction financière, une seule saisine** a été enregistrée à Antananarivo concernant le contrôle des actes budgétaires.

PROBLEMES RELEVES

1. DES PROBLEMES LIES AUX ACTEURS :

La bonne gouvernance au niveau local est encore insuffisante, les mécanismes et les pratiques en matière de contrôle de légalité sont encore défailnants, pour les raisons suivantes :

○ **La perception du contrôle de légalité n'est pas la même:**

Autorité élue	Représentant de l'Etat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour les élus : le contrôle de légalité retarde les actions entreprises, donc en quelque sorte c'est blocage au développement ; ▪ Cela remet en cause l'autonomie de gestion et financière des CTD, car pour certains d'entre eux autonomie financière = gestion en toute indépendance de la vie financière de la collectivité. ▪ Certains représentants de l'Etat abusent de ce pouvoir pour faire des pressions sur les maires. ▪ Les élus ne demandent un contrôle qu'en cas de problème. ▪ C'est une manière de contrôler les maires et constitue une charge pour les élus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour le représentant de l'Etat, il s'agit de limiter les risques d'incompétence, de mauvaise gestion et d'abus de certaines autorités élues. ▪ -Trop attaché aux intérêts locaux, les agissements de certaines autorités élues risquent de porter atteinte aux intérêts et à l'unité de la nation. ▪ -Les Compétences des CTD sont définies par la Loi. De ce fait, CTD doit agir dans le cadre de la LOI. D'où le contrôle de la légalité. ▪

○ **Divergence d'objectifs :**

Autorité élue	Représentant de l'Etat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir le développement de sa localité. ▪ Libre gestion et administration de ses affaires locales. ▪ Soigner sa popularité ▪ Dégager la responsabilité du maire vis-à-vis des citoyens ▪ Garantie de financement (Etat ou ONG) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veiller au respect de la loi, ▪ Préserver les intérêts de la nation et sauvegarder l'unité nationale, ▪ Satisfaire l'intérêt général.

○ **Les compétences :**

Autorité élue	Représentant de l'Etat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne possède pas forcément la capacité de gestion requise car les conditions d'éligibilité n'exigent pas un tel critère. ▪ Malgré les diverses formations dispensées, les capacités de certains demeurent insuffisantes. ▪ Le caractère précaire du statut des agents des communes ne permet pas de disposer d'agents compétents. Les maires sont tentés de remplacer le personnel qui ose faire des remarques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'efficacité de la mise en œuvre d'une telle politique dépend de l'efficacité du responsable territorial, mais certains agents manquent d'expérience. ▪ Il en est de même des chefs de circonscriptions administratives, dont l'immensité des tâches ne leur permet pas de maîtriser tous les textes existants.

○ **Le manque de motivation**

- ✓ Le recouvrement des impôts perçus par les communes demeure faible car le maire refuse de faire pression sur la population. De leur côté, les citoyens ne sont pas motivés pour payer les impôts. De plus, des conseillers communaux, faute d'indemnités, ne participent pas aux délibérations des actes du maire. Enfin, certains maires utilisent la subvention allouée à la commune à des fins personnelles.

○ **Les difficultés relationnelles**

- ✓ Conflit permanent entre l'exécutif, le conseil et le représentant de l'Etat :

- Entre les élus : (exécutif et délibératif)
 - Manque de volonté de collaboration du maire
 - Conflit politique interne entre le Bureau Exécutif et le Conseil Communal
 - Les relations conflictuelles entre maires et présidents de conseil communal entravent les délibérations des actes pour contrôle de légalité.

- Entre les élus et les représentant de l'Etat
 - Certains chefs d'arrondissement sont du mal à s'adapter aux situations existantes et, faute de crédibilité, n'ont pas la confiance des élus.
 - Certains représentant de l'Etat manifestent des comportements hautains, suscitant la réticence des élus.
 - Tout cela entraîne soit des relations de complaisance rendant ineffectif le contrôle de légalité soit des retards.
 - Enfin, il y a la pression politique sur les fonctionnaires exercée par les élus relevant du parti politique au pouvoir.

- Entre élus et services déconcentrés
 - La création récente des guichets fonciers (BIF) et la compétence reconnue aux maires de délivrer des certificats fonciers engendrent des conflits entre la commune d'une part, les services topographiques et certaines circonscriptions foncières d'autre part.

- **Le manque de ressources humaines et de moyens matériels**
 - ✓ Les chefs de circonscription administrative sont accaparés par diverses tâches
 - ✓ Rétention des documents de contrôle au niveau du district, faute de durée prévue pour l'examen de document.
 - ✓ Insuffisance flagrante des moyens mis à la disposition des TA et TF.

2. DES PROBLEMATIQUES LIEES AU CADRE REGLEMENTAIRE :

- **Quelques références :**
 - ✓ Loi 94.008 du 26 avril 1995 Art 118 -125: le contrôle de légalité des actes des collectivités.
 - ✓ Loi n°93.005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation, modifiée et complétée par la loi n°94 039 du 3 janvier 1995
 - ✓ Loi n°95.005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des CTD.
 - ✓ Décret n°96.249 du 27 Mars 1996 fixant les attributions de la représentation départementale de l'Etat au niveau des communes.
 - ✓ Loi n°2001.025 du 21 décembre 2001 relative au tribunal administratif et au tribunal financier ;
 - ✓ Décret n°96.898 fixant les attributions du maire ;
 - ✓ Décret n°2008.869 du 11 septembre 2008 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2005.012 du 11 janvier 2005 portant création des districts et des arrondissements administratifs... L'éparpillement des textes est à l'origine de leur méconnaissance par les utilisateurs et source d'ineffectivité dans leur application

- **Les incohérences des textes**
 - ✓ Aucun délai n'est expressément prévu par la loi :
 - ✓ Arrêtés ministériels en contradiction avec les délibérations des CTD.
 - ✓ Pour la fiscalité locale : réviser les taux d'imposition trop anciens.
 - ✓ En matière de Code sur les Marchés publics, le nombre de soumissionnaires imposés par les textes ne peut pas être atteint dans les communes rurales éloignées.

- **Méconnaissance ou refus des textes ?**
 - ✓ Méconnaissance ou refus des responsabilités définies par les textes : les CTD et les projets des ministères ignorent, volontairement ou non, les actes à contrôler.
 - ✓ L'esprit même du contrôle de légalité et la mission de conseil du Tribunal Administratif et du Tribunal Financier sont ignorés.
 - ✓ Un grand flou règne sur la responsabilité en matière de travaux routiers (qui décide ? qui finance ?) au niveau des districts et communes.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations portent sur les problématiques au niveau des acteurs et celles liées au cadre légal et réglementaire :

1. PROBLEMATIQUES AU NIVEAU DES ACTEURS DU CONTROLE DE LEGALITE

- **Absence de communication entre les autorités centrales :**
Intensifier les communications entre le Ministère de l'Intérieur et celui de la Décentralisation
- **Compétence :**
Question : faut-il envisager un minimum requis pour le niveau d'instruction des élus ?
Autrement il faut évaluer les programmes de formation en cours pour les correspondre avec les besoins locaux et les réalités. Pour les élus et le personnel de la commune, pour les représentants de l'Etat, il convient de renforcer leurs compétences ou du moins mettre à leur disposition tous les textes régissant les Collectivités Territoriales Décentralisées.
- **Manque de motivation**
Faiblesse des ressources fiscales et difficultés de recouvrement des impôts :
 - ✓ Associer le centre fiscal dans le processus, fixer des calendriers
 - ✓ Mener des campagnes de recouvrement.
 - ✓ Installer un centre fiscal dans chaque district,
 - ✓ Confier de nouveau au Chef d'Arrondissements Administratif la mission de recouvrement des impôts locaux.
 - ✓ Communiquer périodiquement l'utilisation des recettes communales auprès des administrés.
 - ✓ Veiller à ce que les subventions allouées suivent les règles de la comptabilité publique.

○ **Difficultés relationnelles et interactionnelles :**

Entre élus (exécutif et délibératif)

- ✓ Le maire devrait consulter au préalable tous les acteurs avant toute prise de décision.
- ✓ Associer davantage les services techniques déconcentrés à la vie de la commune.
- ✓ Promouvoir dès le début du mandat la solidarité communale pour l'intérêt de la commune

Entre élus et représentant de l'Etat

- ✓ Pour éviter la rétention des documents, chaque district devrait établir un manuel de procédure et respecter la durée de traitement prévue.
- ✓ Refuser les pressions politiques exercées par les élus sur les représentants de l'Etat (dépolitisation de l'administration)

○ **Manque de moyens**

- ✓ Appliquer dans toutes les communes le système de comptabilité publique : les percepteurs principaux détiennent la caisse.
- ✓ Utiliser les chefs d'arrondissement administratif comme des proches collaborateurs des élus au niveau des communes rurales. Pour cela, on doit augmenter le nombre des arrondissements administratifs et les mettre au même niveau que les communes (découpage territorial)
- ✓ Doter le tribunal administratif et le tribunal financier de moyens matériels pour sensibiliser les communes sur le contrôle de légalité

- **Méconnaissance des textes**
 - ✓ Rappeler les mandats et responsabilités de chaque acteur selon les textes (maires, représentants de l'Etat, TA, TF)
 - ✓ Notifier les communes de leur obligation de communiquer aux représentants de l'Etat les actes de fin de contrôle, sinon ils seront caducs et annulés d'office.
 - ✓ Proposer des mesures contraignantes, telles que le pouvoir suspensif du contrôle de légalité.
 - ✓ Sensibiliser sur le fait que le déferrement préfectoral n'est pas une accusation mais une vérification juridique.

2. HARMONISATION DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE

- **Disposer d'un cadre légal et réglementaire de qualité à travers:**
 - ✓ Le recensement des différents textes qui ont un impact sur le fonctionnement et le développement économique de la commune. Parmi eux, le texte sur la décentralisation, le tribunal administratif et tribunal financier (préciser les délais raisonnables dans la transmission des actes soumis au contrôle et leur traitement par le représentant de l'Etat), le code des marchés publics, le foncier, la fiscalité locale.
- **Analyser la pertinence de ces textes par rapport aux réalités et aux besoins de l'intérêt commun.**

**VOS REACTIONS SONT ATTENDUES
PAR COURRIER PAPIER OU ELECTRONIQUE**

CSI : Villa Analamanga – BP 873
Antaninarenina – Antananarivo 101 – Madagascar.
Tél : +261 20 22 291 70
mail : contact@csi.gov.mg
<http://www.csi.gov.mg>,