

REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

R.B.S.J.A. N° 47

Année 2023

Sommaire

DOCTRINE :

- **Samson Igor Bidossessi GUEDEGBE**

Les garanties du procès équitable à l'épreuve des modes alternatifs de règlement de conflits (Page 5)

- **Abdoulaye GOUNOU SALIFOU**

La loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale et le principe de la libre administration des Collectivités locales au Bénin (Page 39)

- **Enagnon Gildas NONNOU**

L'impérativité du devoir de fidélité entre époux en droit positif béninois (Page 85)

- **SOUNON TAMOU Abdou Soumaïla**

Réflexion sur l'exclusion des immeubles par destination des sûretés OHADA (Page 131)

- **Relwendé Louis Martial ZONGO**

La force majeure dans le droit constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone (Page 167)

- **Zeinaba Kane**

Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Afrique francophone. Les cas du Bénin, du Cameroun et du Sénégal (Page 203)

LEGISLATION :

Loi n° 2022-32 du 20 décembre 2022 portant code de la nationalité béninoise (Page 239)

JURISPRUDENCE :

Décision DCC 22-274 du 28 juillet 2022 (Page)

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin

ISSN : 1840-5169

**Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et
les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin**

COMITE SCIENTIFIQUE

PRESIDENT D'HONNEUR

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur de Droit Public à la retraite

MEMBRES

- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville, Ministre de la Santé (GABON)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Avocat (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO), Ancien Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé
- Dorothé SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Secrétaire Permanent de l'OHADA
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire, Titulaire de la Chaire Unesco des Droits de la Personne et de la Démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Ancien Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOPANOU, Maître de Conférences au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yaoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Doyen de la Faculté de Droit, Université d'Abomey-Calavi

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

DOCTRINE

**LA LOI N°2021-14 DU 20 DECEMBRE 2021 PORTANT CODE
DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LE PRINCIPE DE
LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES
AU BENIN**

Par

Abdoulaye GOUNOU SALIFOU

Maître-Assistant de droit public à l'Université d'Abomey-Calavi

Sommaire

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I- Un secrétaire exécutif dans tous ses états | 49 |
| A- Le nouveau cadre organique budgétaire local | 49 |
| 1- Un organe politique institué | 50 |
| 2- Un exécutif communal dépolitisé | 54 |
| B- L'émergence d'un secrétaire exécutif nommé .. | 56 |
| 1- L'émondage des attributions budgétaires du maire | 57 |
| 2- La prépondérance budgétaire d'un Secrétaire Exécutif | 61 |
| | |
| II- Vers une émasculatation de la libre administration .. | 64 |
| A- La survivance des contraintes budgétaires classiques | 64 |
| 1- La reconduction des normes de création des ressources | 64 |
| 2- Les restrictions à la liberté de dépenser..... | 68 |
| B- Le raffermissement des contrôles budgétaires de l'Etat sur les collectivités | 72 |
| 1- L'élargissement de la tutelle financière sur les communes | 72 |
| 2- La densification des contrôles budgétaires | 78 |

Introduction

Le principe de la libre administration est consubstantiel à la décentralisation territoriale. Au plan théorique, « la décentralisation administrative » est une notion complexe « *en ce qu'elle s'applique tantôt aux autorités locales, tantôt aux activités locales elles-mêmes, tantôt aux services publics* »¹. Elle a été diversement définie et analysée sous plusieurs angles par la doctrine administrative². De façon simplifiée, on retient avec Demba SY que la décentralisation territoriale est « *un système d'organisation administrative qui reconnaît une existence juridique à des collectivités secondaires qui sont dotées de la personnalité morale et qui sont appelées à gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire d'organes issus d'elles-mêmes* »³. Elles ont ainsi « *le pouvoir et la liberté de s'administrer soi-même, en tant qu'entité territoriale* »⁴. Pour le Conseil d'Etat français, il s'agit d'une « *liberté fondamentale* »⁵, celle de la « *libre administration des collectivités décentralisées* »⁶, c'est-à-dire une « *liberté d'action et de gestion* » des autorités décentralisées⁷. En territoire des finances publiques, la décentralisation consiste, selon Loïc PHILLIPE, « *à confier des pouvoirs administratifs et financiers aux organes élus des collectivités territoriales, ... dont les Conseils élus ont une compétence de principe pour les affaires d'intérêt local* »⁸.

Dans la perspective de consolidation de cette liberté d'action, le constitutionnalisme moderne a fait de la libre administration un principe⁹. Dès lors, la plupart des Etats ont gravé dans leurs Constitutions le principe de la libre administration des collectivités locales. Historiquement, Alexis ESSONO OVONO constate qu'en Afrique, les nouvelles Constitutions issues, pour la plupart, des Conférences nationales des années 1990, « *en rupture avec le*

¹ GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, LGDJ, Tome 1, 16^e éd, Paris, 2001, p.114.

² Du point de vue politique, voir par exemple : AUBY (J.-B.), *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006, p.13 ; VEDEL (G.), *Droit administratif*, 6^e édition, 1976, p.639, cité par FAYE (B) in « *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises* », thèse de doctorat, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017, p.20 ; HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, 1943, p.51.

³ SY (D.), *Droit administratif*, 2^eème éd corrigée et augmentée, Dakar, CREDILA et L'Harmattan, Sénégal, 2014, p.171.

⁴ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, 17^e éd, DALLOZ, Paris, 1998, pp.299 à 305.

⁵ CE, Sect, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*. GAJA, 15^e éd, Dalloz, Paris 2005, N°111, p.829 ; (Pour une action en référé – liberté).

⁶ VERPEAUX (M.), « *Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté* », RFDA N°3 du 11 mai 2001, p.681.

⁷ CHIFFLOT (N.), *Le droit administratif de Charles Eisenmann*, Dalloz, Paris, 2009, p.127.

⁸ PHILIP (L.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, Paris, 1991, p.559.

⁹ ROUX (A.), « *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales* », RFDA N°3 du 11/05/1992 p.435.

centralisme ou la décentralisation autoritaire naguère en vigueur, consacrent presque toutes le principe de la libre administration des collectivités locales »¹⁰. C'est dans ce constitutionnalisme qu'il convient de replacer l'article 151 de la Constitution béninoise de 1990 qui dispose que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus ...* ». En réalité, cette disposition n'a pas innové. Elle réaffirme une fois de plus le principe de la libre administration des collectivités locales au Bénin¹¹.

S'il est établi que le statut constitutionnel des collectivités territoriales des Etats modernes reste largement dominé par le principe de la « libre administration » devenu un principe quasi universel¹², il faut reconnaître cependant que la « libre administration » est une notion abstraite et difficile à appréhender, même dans le champ restreint de la décentralisation territoriale¹³. Comme le souligne André ROUX, elle reste une notion « *plus prometteuse que précise* »¹⁴. C'est « *un terme vague et vide dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative* »¹⁵. C'est au législateur d'en préciser le contenu¹⁶.

Formellement, on peut définir la « libre administration » comme le principe de niveau constitutionnel qui donne aux collectivités territoriales la possibilité de s'administrer librement, sans être soumises à des contraintes excessives et sans interférer avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La doctrine l'identifie au concept « d'autonomie » préféré à celui de « liberté »¹⁷. Du reste, le Conseil constitutionnel français ne distingue pas la libre administration de l'autonomie locale, pas plus qu'elle ne le fait pour les concepts

¹⁰ ESSONO OVONO (A.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal* », *Revue Afrilex*, N° spécial Finances Publiques, 2^{ème}, 2009, p.2.

¹¹ La Constitution dahoméenne du 28 février 1959, acte fondateur de la première République du Bénin, affirmait déjà en son article 51 le droit pour les collectivités de s'administrer librement.

¹² ROUX (A.), « *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales* », RFDA N°3 du 11/05/1992 p.435.

¹³ NANAKO (C.), « *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger* », Thèse de doctorat, Faculté de droit et de Sciences politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016, p.2.

¹⁴ ROUX (A.), « *Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales* », op. cit. p.436.

¹⁵ TROPER (M.), « Libre administration et théorie générale du droit, le concept de libre administration » in *La libre administration des collectivités locales*, MOREAU (J.) et DARCY (G.) (dir.), Economica, 1984, p.62.

¹⁶ Art 72 de la Constitution française de 1958 ; Art 151 de la Constitution béninoise.

¹⁷ BAGAGNA (B.), « *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun* », revue africaine de parlementarisme et de démocratie, Volume III, N°7, Août 2013, p.98.

« d'autonomie » et de « liberté »¹⁸. C'est ce qui fait que les concepts de la « libre administration » et de l'« autonomie locale » sont aujourd'hui indissociables¹⁹, l'autonomie locale apparaissant comme l'épicentre du principe de la libre administration. Ce lien souligné, il importe de convenir sur ce qu'il faut entendre par « autonomie locale ».

L'« autonomie », en droit de la décentralisation, se décline classiquement en trois composantes : l'autonomie juridique, l'autonomie organique et fonctionnelle et l'autonomie financière²⁰. La doctrine administrative fusionne généralement la notion d'« autonomie organique et fonctionnelle » et celle d'« autonomie juridique » dans le concept plus englobant « d'autonomie administrative »²¹. Ce faisant, le principe de la libre administration renvoie à l'autonomie administrative d'une part, et à l'autonomie financière des collectivités territoriales²² d'autre part. Pour le Professeur Théodore HOLO, c'est l'autonomie financière qui donne corps à la décentralisation et sans elle, « *la décentralisation n'est que mirage* »²³. Du fait que la finance conditionne la mise en œuvre de l'action administrative²⁴, la notion d'autonomie financière s'est positionnée comme la composante centrale et fondamentale du principe de la libre administration. Elle conditionne la « concrétisation du principe de la libre administration »²⁵ auquel elle donne « *un contenu concret et*

¹⁸ Dans sa décision 84-174 DC du 25 juillet 1984, alors que la saisine des députés invoquait une atteinte au « *principe d'autonomie des collectivités territoriales posé par l'article 72, alinéa 2 de la Constitution* », le Conseil constitutionnel utilise le terme liberté pour désigner l'autonomie.

¹⁹ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales » in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, N°12/2002, p.96 ; Voir également BOUVIER (M.), « De l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités locales », *JCP*, 28 octobre 2002, N°1097 ; Voir aussi NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse, Droit Public, Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, p.12.

²⁰ Voir notamment : CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, T1, 15^e éd, Montchrestien, Paris, 2001, p.403 ; GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, op. cit., 2001, pp.115-120 ; DEBBASCH (C.) et COLIN (F.), *Droit administratif*, 8^e éd, ECONOMICA, Paris, 2007, pp.193-210 ; RIVERO (J.) WALINE (J.), op. cit., pp.313-318.

²¹ BAGAGNA (B.), op. cit., p.100.

²² MEDE (N.), *Finances publiques - Espace UEMOA*, éd. L'Harmattan, Dakar, 2016, p.349.

²³ HOLO (Th.), « *La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ?* », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, N°7, décembre 1986, p.1.

²⁴ YONABA (S.), *Les finances publiques de l'Etat burkinabè*, *Précis du droit burkinabè*, PADEG, Ouagadougou, 2006, pp.19-21.

²⁵ HOLO (Th.), « *La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ?* », op.cit., p.2. (Selon lui : « *Sans autonomie financière, la décentralisation n'est que mirage* ») ; ESSONO EVONO (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », op. cit., p.6 ; Voir GAUDEMET (P.-M.) et MOLINIER (J.), *Finances Publiques*, Editions Montchrestien, Paris, T. I, Budget/Trésor, 1996, p.176 ; PILONE (C.), « L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel », *Revue du Trésor*, 85^e année, n° 10, Octobre 2005, p.513. Le juge constitutionnel français a souligné ce lien de causalité et qualifie toute réduction excessive

effectif »²⁶. Mais au plan théorique, la doctrine est aussi variée que contradictoire sur le contenu de l'autonomie financière locale²⁷. En effet, si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions « *dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs* »²⁸. C'est un « *concept multidimensionnel et protéiforme* »²⁹, écrit Éric OLIVA. L'évoquer donne « *l'impression de s'aventurer dans les sables mouvants ou d'utiliser une formule caoutchouc* »³⁰. Elle ne peut se prêter à une conceptualisation aisée et définitive³¹.

Cette chronique lexicologique sur la notion d'autonomie financière des collectivités ne peut être davantage approfondie dans le cadre de la présente étude puisque le sujet reste toujours en débat et les préoccupations de la doctrine sur le sens qu'il convient de donner à cette notion restent toujours posées³². Bien d'éléments d'analyse sur l'autonomie financière des collectivités sont restés en suspens et sur lesquels il est nécessaire de poursuivre la réflexion. Dans ce registre, on retient en première ligne l'épineuse question du pouvoir financier local qui a toujours été au cœur de la problématique des rapports entre le pouvoir central et les autorités locales. Ce sujet reste toujours d'actualité. En témoigne l'intense débat doctrinal et la récurrence des réformes sur la décentralisation financière qui s'opèrent un peu partout en Afrique et qui, pour la plupart, portent sur les réaménagements du pouvoir financier local.

des marges de liberté des collectivités territoriales comme attentatoire à la libre administration (voir notamment : Décisions N°168 DC du 20 janv. 1984, consid. 10 ; 291 DC du 6 mai 1991, consid. 13; 397 DC du 6 mars 1998, consid. 5 et 6 ; 405, DC du 29 déc. 1998, consid. 50).

²⁶ MEDE (N.), Finances publiques - Espace UEMOA, op. cit., p.349.

²⁷ Voir par exemple : OLIVA (E.), « *La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? quelle effectivité ?* », Revue Gestion & Finances Publiques, 2017/2 N°2, pp.13 à 24 ; TULARD (J.-M.), « *L'autonomie financière des collectivités locales* », *Regards sur l'actualité*, 2002, N°286, pp.37 et s. ; DRAGO (G.), « *La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales* », *Mélanges Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2002, pp.125-137 ; HERTZOG (R.), « *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales*», *AJDA*, 2003, n° spécial (n° 11), pp.548 et s. ; PILONE (C.), « *L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel* », op. cit., p.77 ; DUSSART (V.), *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface Michel LASCOMBE, Paris, CNRS, 2000, p.13.

²⁸ HERTZOG (R.), « *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales* », op. cit., p.548.

²⁹ OLIVA (E.), « *La conception de l'autonomie financière locale : quel contenu ? quelle effectivité ?* », op.cit., p.20.

³⁰ MAITROT (J.-C.), Recherche sur la notion d'autonomie financière en droit public, Thèse de doctorat en droit, Paris I, 1972, p.119, (Voir MEDE (N.), Finances publiques - Espace UEMOA, op. cit., p.351.).

³¹ MEDE (N.), Finances publiques - Espace UEMOA., ibid.

³² MEDE (N.), Finances publiques - Espace UEMOA, op. cit., p.351.

Traditionnellement, la notion d'autonomie financière locale est approchée et analysée par la doctrine financière sous deux versants : l'autonomie budgétaire et l'autonomie fiscale³³. Mais la révision constitutionnelle de 2003 et le Conseil constitutionnel français ont fini par dissocier nettement³⁴ ces deux notions. La Constitution ne garantit pas d'autonomie fiscale aux collectivités territoriales. Il s'en infère que l'autonomie financière des collectivités territoriales n'est qu'une autonomie de gestion budgétaire qui n'inclut pas la fiscalité³⁵. Par conséquent, l'autonomie fiscale ne saurait constituer un indicateur juridique d'appréciation de la libre administration des collectivités décentralisées. On en déduit que l'autonomie financière en tant que composante du principe de la libre administration des collectivités se ramène principalement à l'autonomie budgétaire.

Du point de vue théorique, l'autonomie budgétaire implique la maîtrise par les collectivités territoriales de leurs choix financiers. Sa concrétisation, en finances publiques, renvoie à la notion de « pouvoir financier » dont l'exercice suppose que les autorités locales décentralisées soient investies d'un réel pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. C'est donc à l'aune de l'étendue du pouvoir financier que va se mesurer l'effectivité de l'autonomie budgétaire concédée aux communes par la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin. Puisque la notion de pouvoir financier local constitue un domaine dont les contours sont à « géométries variables » dans le temps et dans l'espace, son contenu et ses frontières ne résistent pas à la moindre réforme du droit de la décentralisation³⁶. Le Bénin n'a pu échapper à cette dynamique juridique depuis l'adoption et l'amorce de la mise en œuvre, en 2022, du nouveau code de l'administration territoriale.

³³ BOUVIER (M.), « Les transformations de l'autonomie financière locale » ; document inédit, texte publié sur le site : <https://www.millénaire3.com> ; MUZELLEC (R.), *Finances publiques*, 12^e éd, SIREY, Paris, 2002, p.87 ; OLIVA (E.), op cit., p.21 ; Voir également ROUX (A.), "L'autonomie financière des collectivités locales en Europe", Rapport introductif, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p.499 ; ESSONO OVONO (A.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal* », op. cit., p.2 ; KPEDU (Y. A.), « *La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique* », Article publié sur site web UCLG AFRICA (CGLU Afrique : Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique), nov. 2018.

³⁴ Cons. const., Déc. N°2009-599-DC, 29 déc. 2009, cons. 64. (Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2009, a en effet précisé « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »).

³⁵ BOUVIER (M.), op. cit., p.2 ; OLIVA (E.) op. cit., p.22 ;

³⁶ Voir notamment : HERTZOG (R.), « *La réforme des collectivités territoriales : Une ambition financière* », ENA/Revue française d'administration publique, N°141, janvier 2012, pp.121 à 137 ; BABACAR (F.), *La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises*,

Cette loi est porteuse d'une réforme profonde du système de décentralisation en vigueur au Bénin depuis une vingtaine d'années même si la commune reste la seule collectivité territoriale décentralisée³⁷. Elle répond à une double finalité clairement énoncée dans l'exposé des motifs. D'abord, par cette loi, le Bénin se conforme aux normes communautaires notamment la Directive N°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein l'UEMOA. Cette Directive, de l'avis de Sény M. OUEDRAGO, « vise à doter les collectivités territoriales d'un outil de gestion transparente, efficace et rigoureuse »³⁸. Ensuite, la réforme, selon ses initiateurs, vise de façon spécifique à assainir les finances communales et redynamiser le développement local au Bénin³⁹.

L'intérêt du sujet réside dans les modifications de grandes amplitudes apportées par la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021. Elle bouleverse profondément tout le cadre institutionnel local et particulièrement dans la gouvernance financière des communes. Elle marque une rupture avec les modèles de gestion et d'organisation de collectivités locales jusque-là expérimentés au Bénin depuis 2002. On pourrait même affirmer que la décentralisation au Bénin a fait sa propre mue. Et, de par l'ampleur des innovations apportées au régime financier des communes, elle ouvre une fois encore de nouveaux chantiers de recherche en finances publiques locales. Incontestablement, cette loi ramène au-devant de l'actualité des finances publiques locales, la récurrente problématique de l'autonomie financière des collectivités décentralisées, point de mire du principe de la libre administration. C'est surtout la question du pouvoir budgétaire du maire, généralement restée dans l'ombre des nombreux travaux de la doctrine financière africaine, qui refait surface. Elle a constitué le terreau sur lequel a prospéré la réforme de la décentralisation et le nouveau régime financier des communes au Bénin. Le législateur a davantage posé le curseur sur les attributions et les pouvoirs des autorités et élus communaux en matière financière. On ne peut dès lors résister à la question de savoir si le nouveau dispositif institutionnel et financier instauré par cette loi est

Thèse de doctorat, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2017 ; ESSONO OVONO (A.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal* », *ibid.*

³⁷ Art 22 et 33 de la loi N°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ; Art 24 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021.

³⁸ OUEDRAGO (S. M.), « *vers la communautarisation du droit des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA* », les cahiers du CeDAT, Numéro spécial, L'effectivité de la décentralisation au Bénin, SALAMI (I.) (dir.), CeDAT, mai 2015, p.113.

³⁹ Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale (MDGL), Réforme structurelle du secteur de la décentralisation, Rapport final, Cotonou, septembre 2021.

respectueux de « l'autonomie financière locale », socle du principe de la libre administration, énoncée et garantie par l'article 151 de la Constitution béninoise de 1990 ? Plus précisément, que reste-il concrètement du pouvoir financier local après l'adoption de cette loi ?

Tout compte fait, la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 a instauré un nouveau régime financier des collectivités locales qui a redéfini et redimensionné les compétences financières des autorités locales élues. Il s'agit, dans une démarche dogmatique, de voir dans quelle mesure cette réforme de 2021 a contrarié ou a laissé subsister au Bénin les conditions *sine qua non* d'effectivité du principe de la libre administration. Pour ce faire, notre analyse consistera dans un premier temps à voir dans quelle mesure la nouvelle répartition des compétences financières a pu éroder le pouvoir budgétaire du maire au profit d'un secrétaire exécutif plénipotentiaire nommé (I) puis dans un second temps à faire constater que la mise en œuvre de la réforme de 2021 a émasculé le principe de la libre administration de collectivités locales au Bénin (II).

I- Un secrétaire exécutif dans tous ses états

La libre administration a pour objet de mettre les collectivités à l'abri des empiétements de l'Etat. La doctrine l'assimile à l'« autonomie financière » dont elle est indissociable⁴⁰.

L'article 24 de loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 dispose que « *la commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ». Il laisse logiquement penser que la décentralisation financière est pleine et entière au Bénin. Mais au-delà de cette affirmation législative, il transparaît que la mise en œuvre du principe de la libre administration des communes béninoises se trouve piégée par un cadre organique peu favorable à l'autonomie budgétaire, d'une part (A), et inhibée par l'émergence d'un secrétaire exécutif véritablement titulaire du pouvoir budgétaire local, d'autre part (B).

A- Le nouveau cadre organique budgétaire local.

La loi du 20 décembre 2021 n'est pas sortie pour autant du néant. Elle est initialement portée par une volonté politique qui procède de la philosophie selon laquelle il faut séparer le politique du technique dans

⁴⁰ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales » in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, N°12/2002, p.96 ; Voir également BOUVIER (M.), « De l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités locales », op. cit. ; NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, op. cit. p.13.

la gouvernance locale. Cette projection s'est traduite au plan législatif par l'instauration d'un cadre organique bicéphale au sein de l'administration communale. Un « organe politique » institué (1) cohabite avec un Exécutif communal « dépolitisé » (2).

1- Un organe politique institué.

Le paysage institutionnel de la Commune béninoise a connu un profond réaménagement. L'administration communale, qui était unifiée et placée sous la seule autorité du Conseil élu par le passé, est devenue bipolaire. La gestion administrative et financière des communes béninoises est désormais prise en tenaille entre deux pôles de décision. D'un côté, un « organe politique » constitué d'élus communaux, de l'autre, un Secrétariat Exécutif qui concentre l'essentiel des pouvoirs en matière de gestion administrative et budgétaire⁴¹. A cette dichotomie organique correspond désormais un éclatement du pouvoir décisionnel communal entre un Maire élu et un Secrétaire Exécutif désigné par le pouvoir central.

L'« Organe politique » est un dispositif atypique qui repose sur une organisation de type pyramidale à trois niveaux. Il comprend en son sein le Conseil communal, le Maire qui en est le président et un organe intermédiaire appelé « Conseil de supervision »⁴². Dans sa forme, l'organe politique ressemble à un parlement bicaméral. La première Chambre qui est le Conseil de supervision est composée du Maire, de ses adjoints et des présidents des commissions techniques permanentes. Elle correspond à peu près à la chambre haute dans les systèmes parlementaires avec des attributions et des pouvoirs bien définis. Elle adopte le budget communal et décide, en première délibération, de certaines questions importantes qui relèvent des compétences de la commune⁴³. La seconde Chambre n'est rien d'autre que l'assemblée plénière de tous les élus communaux c'est-à-dire le Conseil communal pris dans son entièreté⁴⁴. C'est « le principal organe délibérant de la commune » quand bien même le pouvoir d'adoption du budget relève du Conseil de supervision⁴⁵. Il définit les orientations des politiques de développement de la commune et délibère sur les documents de politique, de stratégie et de planification.

⁴¹ Art 55 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale au Bénin.

⁴² Art 55 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale au Bénin.

⁴³ Art 93 à 95 du code béninois des collectivités territoriales.

⁴⁴ Art 64 du code béninois des collectivités territoriales.

⁴⁵ Art 60 du code béninois des collectivités territoriales.

Pour rappel, la doctrine administrative soutient que l'élection des Conseillers communaux et du Maire est l'une des conditions essentielles de l'effectivité du principe de la libre administration⁴⁶. L'objectif à terme, c'est de « *donner aux collectivités territoriales de base, une certaine autonomie leur permettant de définir les normes de leurs actions et de choisir les modalités de leurs interventions* »⁴⁷. S'administrer librement signifie que les autorités élues ont la latitude de conduire sans contraintes excessives les opérations relevant de leurs compétences dans le cadre fixé par la loi et sous le contrôle du juge⁴⁸. Et le fait que les Conseillers soient élus suffirait pour justifier que l'on puisse conférer aux Conseils communaux ainsi légitimés un champ de compétences propres et une autonomie organisationnelle et fonctionnelle ainsi que l'exclusivité de l'exercice du pouvoir local⁴⁹. Sur cette base, « *le principe de libre administration implique que les pouvoirs essentiels, au sein des collectivités territoriales, soient confiés à des assemblées élues* »⁵⁰. Le nouveau régime de décentralisation au Bénin semble bien loin de ce paradigme juridique. Le Conseil communal, sorti des entrailles de la réforme, est doublement amputé aussi bien dans sa consistance que dans ses attributions. La première amputation a consisté en une diminution de la consistance du Conseil en tant qu'organe. Il ne comporte plus en son sein l'exécutif communal qui en était jusque-là une composante essentielle. La seconde amputation a affecté les attributions du Conseil. Il ne délibère plus sur le budget de la commune⁵¹. Celui-ci est adopté par le Conseil de supervision et soumis par la suite à la « validation » de l'ensemble du Conseil communal⁵². Gérard CORNU définit le mot « validation » comme « *une opération de vérification, consistant pour une autorité ou une assemblée, à reconnaître la véracité d'un fait ou la régularité d'un acte* »⁵³. C'est un acte à caractère déclaratif qui ne confère pas au Conseil communal le pouvoir d'autorisation des charges et des ressources du budget ainsi validé.

⁴⁶ GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, op. cit., p.175 ; CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, op. cit., pp.389-440.

⁴⁷ REMOND (B.) et BLANC (J.), *Les collectivités locales*, presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2e édition, Paris, juin 1992, p.30.

⁴⁸ NANAKO (C.), « *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger* », Thèse de doctorat, op. cit., p.4.

⁴⁹ HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, op. cit., p.51.

⁵⁰ KONABEKA (L.D.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo* », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique*, 2020, p.3.

⁵¹ Art 57, 60 et 61 du code béninois des collectivités territoriales.

⁵² Art 57 du code béninois des collectivités territoriales.

⁵³ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Quadrigé/PUF, 8è éd, Paris 2007, p.953.

En l'état, le nouveau cadre institutionnel des communes peut induire certaines conséquences fâcheuses, non seulement dans la gouvernance des communes mais aussi et surtout dans l'expression de la démocratie locale et de l'autonomie des collectivités. En effet, l'organe politique tel que conçu peut constituer un handicap à l'expression de la démocratie et de l'autonomie locale car la décentralisation, comme le souligne Maurice HAURIOU, est « *un mouvement de souveraineté nationale qui tend à faire participer la nation à l'administration locale en constituant des organes administratifs nommés à l'élection et doués d'autonomie sous le contrôle du pouvoir central* »⁵⁴. Abondant dans le même sens, Georges VEDEL écrit que la démocratie locale vise à « *remettre des pouvoirs de décisions à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés* »⁵⁵. Elle n'est effective ou pleine que si chacun des Conseillers élus participe à toutes les délibérations susceptibles d'engager la vie des citoyens qu'ils représentent.

Du point de vue décisionnel, il faut noter que le budget de la commune est examiné et adopté par un organe très restreint dont la composition peut ne refléter pas la complète représentativité de la population telle que sortie des urnes⁵⁶. Des élus d'une ou plusieurs circonscriptions électorales de la commune⁵⁷ peuvent par le biais du jeu politique se retrouver complètement exclus du processus décisionnel budgétaire étant donné que le projet de budget est établi en dehors du Conseil. Le cas échéant, ils sont mis devant le fait accompli à l'occasion du vote de validation du budget adopté par le Conseil de supervision. En cas d'omission de besoins exprimés par un arrondissement, le seul moyen dont disposent les Conseillers non membres du Conseil de supervision pour faire inscrire de nouveaux crédits dans le budget déjà adopté serait la demande d'une seconde délibération de cet organe. L'inscription de nouveaux crédits objet de la demande n'est pas acquise de droit. Elle peut ne pas aboutir étant

⁵⁴ HAURIOU (M.), op. cit., p.52.

⁵⁵ VEDEL (G.), *Droit administratif*, op. cit., p.640.

⁵⁶ Par exemple, dans une commune qui compte neuf (09) arrondissements et 25 Conseillers, le Conseil de supervision aura un effectif de sept (07) membres : le Maire, les deux Adjoints et les quatre (04) présidents des commissions permanentes. Ça fait moins du tiers du Conseil communal.

⁵⁷ Pour l'élection des membres du Conseil communal, la circonscription électorale est l'arrondissement (art 177 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin). L'arrondissement est la subdivision territoriale immédiatement inférieure à la commune. Il est composé de villages et de quartiers de villes.

donné que la prise en compte des nouvelles dépenses est strictement encadrée sur le fondement du principe de l'équilibre qui gouverne l'élaboration des budgets publics. L'acceptation d'une nouvelle charge doit être assortie de propositions de nouvelles recettes dûment identifiées⁵⁸.

Il est intéressant de faire observer que l'organe politique peut connaître des dysfonctionnements en son sein. L'opération de validation peut engendrer une paralysie du processus budgétaire du fait des crises que peuvent générer les divergences d'intérêts entre les conseillers membres du Conseil de supervision et les Conseillers qui n'en font pas partie. Une mauvaise compréhension de la notion de validation ainsi que la non maîtrise des contours du vote de validation pourraient également en être des facteurs aggravants. La loi n'apporte aucune précision en ce qui concerne les modalités de validation ainsi que la valeur et la portée de la délibération qui valide le budget. Elle est également restée muette sur la suite du processus d'établissement du budget en cas de refus du Conseil Communal de donner son aval au budget adopté par le Conseil de supervision.

Dans une démocratie représentative, le Conseil communal, à l'instar de toutes les assemblées délibérantes devrait par principe rester l'unique organe investi du pouvoir d'adoption du budget de la commune en premier et en dernier ressort. En attribuant le pouvoir de voter le budget au Conseil de supervision (CS), le législateur béninois refuse implicitement de reconnaître au « parlement local » qu'est la plénière du Conseil communal, le pouvoir d'autoriser les charges et les ressources de la commune.

Ainsi, la configuration du cadre organique communal fait de la décentralisation béninoise un modèle atypique, différent de l'architecture institutionnelle communale française qui a été reprise par la plupart des législations des Etats africains francophones. Les élus communaux sont pratiquement dans une posture de cohabitation avec un exécutif communal qui peut même revendiquer son indépendance vis-à-vis du Conseil⁵⁹.

⁵⁸ Art. 61 du code béninois des collectivités territoriales ; Art. 107 et 109 al2 de la Constitution béninoise de 1990 ; Art. 61 et 62 de la loi organique du 27 septembre 2013 relative aux lois de Finance en République du Bénin.

⁵⁹ Voir infra, pp.11 à 17.

2- Un exécutif communal dépolitisé.

Dans un régime de décentralisation, l'exécutif communal est « l'autorité communale de droit commun »⁶⁰. C'est en quelque sorte le « gouvernement » de la collectivité locale décentralisée⁶¹. En France et dans la plupart des Etats francophones d'Afrique, l'Exécutif communal est composé du Maire et de ses adjoints. Il est une émanation du Conseil communal⁶². Dans ces pays, l'Exécutif communal ne peut qu'être composé exclusivement de personnes élues⁶³. Dans d'autres pays comme le Niger, l'exécutif communal se limite à la seule personne du Maire, les adjoints n'étant que ses assistants⁶⁴. Cette tendance a été maintenue dans les récentes législations africaines francophones⁶⁵. C'est ce qui explique que l'exécutif communal de type français reste le modèle le plus répandu en Afrique occidentale et centrale.

Quoi que l'on puisse dire, un exécutif communal désigné par le Conseil en son sein a une assise populaire. Il incarne le projet de société choisi par la majorité de la population et pour lequel il est supposé mieux outillé pour assurer la mise en œuvre. La légitimité populaire de l'exécutif communal est l'une des déclinaisons et même une contrainte cardinale du principe de la libre administration qui exige que « *les collectivités territoriales soient administrées par des assemblées délibérantes élues (...), disposant de compétences effectives ...* »⁶⁶. Pourtant, le législateur béninois a complètement méconnu cette contrainte fondamentale du principe de la libre administration qui constitue

⁶⁰ RIVERO (J.), WALINE (J.), op. cit., p.362.

⁶¹ HAURIOU (M.), op. cit. pp.50-55.

⁶² Art. L2121-1 à L2121-3 et L2122-1 à L2122-6 du Code général des collectivités territoriales de la France ; Art. 131 à 146 du Code des Collectivités locales de la République de Guinée, Art 58 à 60 du code togolais de la décentralisation (loi N°2019-006 du 26 juin 2019) ; Art. 22 du code général des collectivités territoriales du Niger ; Art. 61 du Code malien des collectivités territoriales ; Art. 93 de la loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales au Sénégal.

⁶³ Art. 58 du code togolais de la décentralisation ; Art. 131 du Code des Collectivités locales de la République de Guinée ; Art. 48 du Code des collectivités territoriales du Mali ; Art. 197 du code camerounais des collectivités territoriales (Loi N°2019-024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées en République du Cameroun).

⁶⁴ Art. 22 du code général des collectivités territoriales du Niger.

⁶⁵ Loi N°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi N°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation au Togo ; Loi n°055 2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales du Burkina Faso modifiée par la loi N°016 2015/CNT du 21 mai 2015, la loi N°027 2017/AN du 18 mai 2017, la loi N°012 2018/AN du 7 mai 2018 ; voir également Loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales en République du Sénégal ; Loi N°2107-51 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

⁶⁶ LUCHAIRE (F.), « Libre administration des collectivités territoriales » in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp.591-592.

d'ailleurs le fondement de toute la théorie juridique sur l'autonomie locale.

Toutes comparaisons faites, on peut affirmer que le modèle d'exécutif communal institué au terme de la réforme au Bénin paraît atypique au sein de l'espace UEMOA. Il s'éloigne des modèles français, sénégalais et canadien⁶⁷ pour se rapprocher du modèle du Rwanda⁶⁸. Il est institué un « organe administratif et technique de la commune »⁶⁹ qui est en fait l'exécutif communal de type nouveau appelé « Secrétariat Exécutif », entièrement extérieur au Conseil communal. Le concept d'« exécutif communal » préalablement bien ancré dans l'ancienne législation⁷⁰ est supprimé et complètement occulté dans le nouveau code de l'administration territoriale. Toutefois, une lecture croisée des dispositions relatives aux attributions financières et administrative de ce nouvel organe montre que c'est bien le Secrétariat Exécutif qui tient lieu d'exécutif communal dans l'esprit de cette loi⁷¹. Il regroupe sous l'autorité d'un Secrétaire Exécutif (SE) tous les services administratifs et techniques de la mairie. Il en résulte que la fonction exécutive elle-même a une vocation essentiellement « technique et administrative »⁷². Elle est ainsi voulue par le législateur aux fins de la séparation des fonctions politiques de celles qui ont caractère technique dans l'administration communale⁷³. Une

⁶⁷ Au Canada, il existe un « *city manager* » qui est chargé de la gestion administrative, financière et matérielle et de la ville. Il soutient et conseille le maire et les membres du conseil municipal dans leurs fonctions. Il assure la mise en œuvre du plan stratégique de la ville, élabore des orientations des politiques, des stratégies et des plans d'action. Il dirige les services municipaux et coordonne leurs actions. Il élabore le budget de la municipalité et le programme d'investissement en immobilisation, ainsi que les plans et projets de la ville. Enfin, il représente l'administration municipale auprès des diverses autorités administratives gouvernementales et municipales.

⁶⁸ Au Rwanda, le district (équivalent de la commune au Bénin) est administré sur le plan politique par trois organes : le Conseil de district, le Comité exécutif et le Comité de sécurité. Ces organes sont assistés techniquement par deux autres organes que sont : le secrétariat exécutif et le comité de développement du district. Le Conseil de district (organe délibérant) a, à sa tête, un maire (organe exécutif) assisté de vice-Maires. Le maire préside le Comité exécutif qui est chargé de superviser l'élaboration du budget et de prendre des décisions sur l'allocation des ressources à moyen terme. Le Secrétaire Exécutif, quant à lui, est le gestionnaire principal du budget pour l'administration du district. Il supervise le processus d'élaboration, de planification et de budgétisation à un niveau technique.

⁶⁹ Art. 55 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁷⁰ Art. 63 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

⁷¹ Art. 132 à 139 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁷² Art 127 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁷³ Art 127 à 131 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

incompatibilité est même érigée entre l'exercice de la fonction de Secrétaire exécutif et la qualité de membre des instances dirigeantes d'un parti politique. Ce qui implique que le Secrétaire Exécutif démissionne de son poste avant de se porter candidat à une éventuelle fonction électorale.

Le Secrétaire Exécutif qui incarne l'organe exécutif de la commune est désigné au terme d'un processus purement administratif conduit par le pouvoir central et dont l'acte final est un tirage au sort du nom dans le Fichier national des principales fonctions administratives des mairies. Sa nomination par la suite par le Maire apparaît comme une simple formalité⁷⁴. De la sorte, le Secrétaire Exécutif prend la posture d'une autorité administrative indépendante qui échappe au contrôle matériel du Maire. Il a un mandat de cinq (05) ans⁷⁵ qui le consolide dans cette position sans toutefois lui conférer une inamovibilité de fonction⁷⁶. Les rapports qu'il entretient avec le Maire sont techniques et de nature fonctionnelle, excluant tout lien de subordination.

L'objectif du gouvernement de doter les communes béninoises d'un exécutif dont le format est plus compatible avec le principe de la libre administration ne paraît pas sincère au regard du réaménagement des attributions financières au sein du nouveau cadre organique qu'il convient de qualifier tout de même de « mutation institutionnelle révolutionnaire ». A la lecture de la loi, il apparaît que le balancier des attributions financières penche nettement en faveur du secrétaire exécutif nommé.

B- L'émergence d'un secrétaire Exécutif nommé.

A en croire Loïc PHILIP, l'autonomie financière locale « est, en quelque sorte, le volet financier de la libre administration »⁷⁷. Elle se mesure plus qu'elle ne se définit⁷⁸ et le pouvoir budgétaire en constitue

⁷⁴ Art 130 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁷⁵ Art 131 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁷⁶ Conformément aux règles statutaires ou stipulations contractuelles auxquelles il est soumis, le secrétaire exécutif est punissable du chef des faits constituant une faute disciplinaire en sa qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel. Il peut être révoqué de ses fonctions pour faute lourde (Art 143 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin).

⁷⁷ PHILIP(L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », op. cit. P.98.

⁷⁸ PILONE (C.), « L'autonomie financière des collectivités locales et le juge constitutionnel », *Revue française de finances publiques*, n° 81, mars 2003, p. 77 ; DUSSART (V.), *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface Michel LASCOMBE, Paris, CNRS, 2000, p.13.

l'étalon⁷⁹. Elle « suppose un certain pouvoir budgétaire des autorités élues et, on peut difficilement imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire effectif... car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration »⁸⁰. Dans ces conditions, on peut admettre que les communes béninoises sont librement administrées alors même que la réforme de 2021 a consisté en une réduction drastique des pouvoirs budgétaires du maire (1) au profit d'un Secrétaire Exécutif devenu prépondérant (2).

1- L'émondage des attributions budgétaires du maire.

En première approximation, l'autonomie budgétaire peut s'entendre comme étant la situation d'une collectivité territoriale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion budgétaire en vue de l'exercice de ses compétences⁸¹. Ce pouvoir est normalement incarné par la première autorité locale qu'est le maire. Vincent DUSSART se veut plus précis en relevant que « l'exécution des dotations est certainement le moment où l'autonomie financière [...] se manifeste de la manière la plus forte »⁸². Malencontreusement, la fonction de maire au Bénin est devenue une fonction principalement politique et financièrement presque vide de contenu au terme de la réforme. Il n'a pas du tout été question du renforcement de son statut. Bien au contraire, ses responsabilités sont allégées au plan administratif et financier. Le maire n'est plus un acteur de la chaîne décisionnelle du processus budgétaire⁸³. Aussi, son rôle dans l'élaboration du budget communal est-il complètement atténué contrairement au standard juridique contemporain en la matière. En droit financier, « c'est une constante que le budget est toujours préparé par l'organe exécutif pour être discuté et adopté par l'organe délibérant »⁸⁴. Il est aujourd'hui axiomatique que l'élaboration du budget soit une prérogative du pouvoir exécutif⁸⁵ au niveau de tous les paliers de l'organisation territoriale de l'Etat. Pour les communes, la doctrine

⁷⁹ MONGBAT (A.) et DJODA (J.M.), « Recherche Sur Le Pouvoir Budgétaire Des Collectivités Territoriales Décentralisées En Droit Public Financier Camerounais », International Multilingual Journal of Science and Technology (IMJST), ISSN: 2528-9810 Vol. 5 Issue 12, December – 2020.

⁸⁰ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », op. cit., p.101.

⁸¹ DUSSART (V.), « L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels », Paris, Cnrs Editions, 2000, pp. 12-13.

⁸² DUSSART (V.), « L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels », op. cit., p.261.

⁸³ Art 101 à 114 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁸⁴ YONABA (S.), les finances publiques de l'Etat burkinabè, op. cit., p.64.

⁸⁵ MUZELLEC (R.), Finances publiques, 12è éd, SIREY, Paris 2002, p.182 ; BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), Finances publiques, 9è éd, L.G.D.J., Paris, 2008, pp.132 à 140 ; MEDE (N.), Finances publiques - Espace UEMOA, op. cit., pp.221 à 230 ; ALBERT (J.-L.) Finances publiques, 10è éd, DALLOZ, Paris, 2017, pp.481 à 487.

retient que « *c'est au maire qu'il appartient de préparer le document budgétaire et de le proposer au Conseil municipal pour adoption* »⁸⁶. C'est la règle en France et dans la plupart des Etats africains francophones⁸⁷. Dans ces pays, c'est le maire qui incarne l'exécutif communal.

Au Bénin, cette répartition des compétences connaît une évolution. Aux termes des dispositions des articles 111 et 399 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale, « *l'ordonnateur (le Secrétaire Exécutif), élabore sous le contrôle de l'organe compétent, le projet de budget de la commune ...* ». Le maire, en ce qui le concerne, veille à ce que le projet de budget de la commune soit élaboré sur la base des orientations du conseil de supervision et des documents de planification adoptés par le Conseil communal. Si l'on s'en tient à cet aspect purement formel de l'organisation des communes, on est tenté d'admettre que le nouveau code de la décentralisation du Bénin reste conforme à la répartition organique classique des compétences en matière d'établissement du budget puisque le Secrétaire Exécutif est selon la même loi, le nouvel Exécutif communal avec tous les attributs liés à cette qualité⁸⁸. Mais dans le fond, le rôle du maire lors de l'élaboration du budget communal est profondément atténué. L'élaboration matérielle du projet de budget de la commune est dévolue au Secrétaire Exécutif quand bien même l'article 101 du Code de l'Administration territoriale désigne le Maire comme étant « *la première autorité politico-administrative de la commune* ».

Au plan théorique, ce retrait du droit d'initiative au maire en matière budgétaire appelle à deux observations.

⁸⁶ MUZELLEC (R.), Finances Publiques, 12e édition, Sirey 2002, p.130 et 131 ; AUBY(J.B.), AUBY (J.F.), NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, p.287 ; DESMOULIN(G.), *Leçons de Finances publiques*, ellipses, Paris, 2014, p.272 ; ALBERT (J-L.), *Finances publiques*, DALLOZ, 10è éd, Paris, 2017, p.640 ; PHILIP (L.), « *L'autonomie financière des collectivités territoriales* », op. cit., p.96-101.

⁸⁷ Art. L2312-1 du Code général des collectivités territoriales de la France ; Art. 131 et 189 du Code des Collectivités locales de la République de Guinée ; Art. 142 du code togolais de la décentralisation (loi N°2019-006 du 26 juin 2019) ; Art. 79 du code général des collectivités territoriales du Niger (ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales en République du Niger) ; Art. 61 du Code malien des collectivités territoriales (Loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali) ; Art. 106 de la loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales en République du Sénégal.

⁸⁸ Art. 132 à 139 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

La première consiste à faire remarquer qu'en dessaisissant le maire de ses attributions budgétaires, le Bénin se démarque des autres Etats de l'UEMOA. Il introduit pour la première fois une disparité au niveau du cadre organique local au sein de cet espace communautaire dans la mesure où la tendance dans les autres Etats est au maintien du maire dans son rôle de première autorité budgétaire communale⁸⁹. Cette disparité est sans doute une conséquence directe de la faible normativité des dispositions communautaires relatives à la décentralisation financière dans l'espace UEMOA. La Directive N°01/2011//CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales est laconique sur certains déterminants du cadre organique des finances locales. Par exemple, elle s'est bornée à confier l'élaboration du budget de la collectivité à l'« ordonnateur » désigné, ès qualité, par les législations nationales⁹⁰. La directive n'impose pas non plus un modèle d'exécutif communal que les Etats auront l'obligation de transposer. Enfin, aucune précision n'y est donnée pour indiquer l'autorité appelée à exercer la fonction de chef de l'exécutif local ou d'« ordonnateur » du budget communal.

La deuxième observation relève des considérations d'ordre politique. Le budget, en plus de sa dimension technique, est évidemment l'expression financière de la politique des gouvernants. Il détermine très largement ce que sera l'action politique des autorités élues pendant l'année à laquelle il se rapporte⁹¹. C'est l'instrument privilégié de mise en œuvre du projet de société voulu par les citoyens à travers l'élection des membres du gouvernement local. Dès lors, il est normal et tout à fait logique que le maire soit responsable de la conception du budget en tant qu'instrument de mise en œuvre de son projet politique qu'il a défendu devant les électeurs et sur la base duquel il a été élu. Il lui revient donc de demander au Conseil communal les moyens financiers nécessaires pour conduire à bien son programme d'action. Cette position est partagée par Jean-Luc ALBERT qui s'avise de ce que « *la préparation du budget est, dans les faits, la phase essentielle de la vie financière de l'Etat ou d'une collectivité, l'expérience prouvant*

⁸⁹ Art. 79 du code général des collectivités territoriales du Niger (ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales en République du Niger) ; Art. 61 du Code malien des collectivités territoriales (Loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali) ; Art. 106 de la loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales en République du Sénégal ; Art. 142 du code togolais de la décentralisation (Loi N°2019-006 du 26 juin 2019).

⁹⁰ Art. 48 de la Directive N°01/2011//CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA.

⁹¹ CHAPUS (R.), Droit administratif général, op. cit., p.303.

que seul une très faible part des opérations inscrites au projet de budget est ensuite modifiée à l'occasion de la discussion et du vote »⁹². Certes, le budget communal est élaboré par le Secrétaire exécutif sur la base des orientations et des documents de planification de la commune, mais il reste un acte à contenu essentiellement technique, au lieu d'être porteur de la politique économique et sociale du maire élu.

Au stade de l'exécution, le nouveau code béninois de l'administration territoriale prend le contre-pied parfait des législations des autres Etats africains⁹³. Le maire béninois ne peut plus prendre un acte d'exécution du budget étant donné qu'il n'est plus ordonnateur du budget de la commune. Par conséquent, il n'intervient plus directement dans la chaîne de mobilisation des recettes et les opérations d'exécution des dépenses. Ces attributions sont désormais dévolues au Secrétaire Exécutif⁹⁴. A cela, il faut ajouter le fait que le maire a été retiré de la passation des contrats de commandes publiques de la commune. Un nouvel acteur appelé Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)⁹⁵ en a pris la charge. Tout comme le Secrétaire Exécutif, la PRMP est désignée par le gouvernement et nommée au terme d'une procédure de tirage au sort dans le fichier des principales fonctions administratives des mairies⁹⁶.

⁹² ALBERT (J-L.), Finances publiques, DALLOZ, 10è éd, Paris, 2017, p.481.

⁹³ Dans la plupart des Etats africains notamment le Burkina Faso, le Sénégal, le Togo, la Guinée Conacry, le Cameroun, le Mali, le Niger, le maire est l'ordonnateur principal du budget communal. A ce titre, il passe les contrats de marchés, des concessions et des baux. Voir Art. 79 du Code général des collectivités territoriales du Niger ; Art. 61 du Code malien des collectivités territoriales ; Art. 106 du Code général des collectivités locales en République du Sénégal ; Art. 142 du Code togolais de la décentralisation ; Art. 206 du code camerounais des collectivités territoriales (Loi N°2019-024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées en République du Cameroun) ; Art. 151 du Code des Collectivités locales de la République de Guinée.

⁹⁴ Art 134. et 135 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁹⁵ Au Bénin, la Personne responsable des marchés publics (PRMP) est une personne spécialisée en passation des commandes publiques, nommée au sein de chaque entité publique. Aux termes des dispositions de l'article 10 de la loi N°2020 -26 du 29 SEPTEMBRE 2020 portant code des marchés publics, elle est chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés, notamment : la détermination de la procédure et du type de marché, le lancement des procédures, la rédaction et la signature des contrats et avenants, le suivi de l'exécution des marchés et la participation aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objet des marchés.

⁹⁶ Art. 134 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

En fin de compte, le maire reste théoriquement la première autorité politique et administrative de la commune. Il demeure le président du conseil communal dont il coordonne les activités. Mais son autorité et ses pouvoirs sont ombragés par l'émergence d'un Secrétaire exécutif devenu prépondérant au sein de l'administration communale.

2- La prépondérance budgétaire du Secrétaire Exécutif.

Le Secrétaire exécutif est en droit béninois le premier responsable de l'administration de la commune. A ce titre, il dispose d'attributions propres qui le démarquent de l'ancien Secrétaire général auquel il a succédé. Il reste théoriquement un cadre « technique et administratif »⁹⁷. Mais en réalité, le Secrétaire Exécutif doit être regardé, au-delà de cette posture, comme un véritable organe au sein du paysage institutionnel communal. Son mode de désignation, ses attributions ainsi que les pouvoirs administratifs et financiers qui lui sont conférés, notamment en matière budgétaire, font de lui une entorse au principe de l'autonomie locale.

Au plan financier, le Secrétaire Exécutif est le véritable titulaire du pouvoir budgétaire local contrairement à la pratique répandue en finances locales. Sa suprématie en matière financière se manifeste remarquablement lors des opérations d'établissement d'exécution du budget communal. Il est l'ordonnateur principal du budget communal et, en cette qualité, il élabore le budget primitif, le collectif budgétaire et le compte administratif qu'il soumet à la double adoption de l'organe politique (Conseil de supervision et Conseil communal) et à l'approbation de l'autorité de tutelle⁹⁸. A ce titre, il est l'autorité habilitée à donner au comptable public l'ordre de percevoir ou de verser des fonds au nom de la commune⁹⁹. Il prend tous les actes afférents à la phase administrative des opérations budgétaires. En matière de recettes, c'est à lui qu'échoit le soin de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour un recouvrement optimal des recettes de la commune* »¹⁰⁰. En sa qualité d'ordonnateur, il « *constate, liquide et*

⁹⁷ Art. 127 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁹⁸ Art. 135 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

⁹⁹ CORNU (G.), Vocabulaire juridique, PUF, 8^e éd, Paris 2008, p.642.

¹⁰⁰ Art. 134 à 136 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

ordonne le recouvrement des droits dont la collectivité est créancière »¹⁰¹. En effet, pour que les recettes votées par le Conseil puissent être encaissées par le comptable public de la collectivité (le receveur-percepteur au Bénin), il est nécessaire que l'ordonnateur lui ait auparavant ordonné cet ordre qui se traduit concrètement par l'établissement d'un titre de perception ou titre de recette.

En matière de dépenses, les décisions d'engagement et d'ordonnancement sont prises par le Secrétaire Exécutif. En sa qualité de premier responsable administratif et budgétaire local¹⁰², il est également l'autorité chargée de l'approbation des marchés passés¹⁰³. Anciennement, la passation des marchés publics communaux et leur approbation relevaient des attributions du maire¹⁰⁴ comme c'est le cas en droit français¹⁰⁵ et dans plusieurs Etats africains¹⁰⁶.

Pour tout dire, le Secrétaire Exécutif est en amont et en aval du processus budgétaire. Il initie et signe tous les actes d'exécution du budget sans qu'il ne soit obligé de s'en référer préalablement au Maire. Sa situation juridique en tant que gestionnaire financier est proche du régime applicable au comptable public. Il n'est pas lié par les instructions du maire dans la prise d'actes de gestion relevant de son domaine de compétence. Il s'en suit qu'il a la latitude de déferer ou non aux instructions ou injonctions du maire. En cas de refus d'obtempérer, ce dernier peut le réquisitionner par arrêté avec toutes les conséquences de droit qui pourraient en découler¹⁰⁷. Visiblement, un tel réaménagement du pouvoir budgétaire local compromet et

¹⁰¹ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J-P.), Finances publiques, op. cit., p.864.

¹⁰² Art. 126, 127, 135, 136, 397, 399, 420, 443 et 444 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁰³ Art. 134 et 135 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁰⁴ Art. 63 de la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ; Art 22 de la loi N°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

¹⁰⁵ Art. L2122-21 du code général de collectivités territoriales, modifié par l'article 157 de la loi N°2016-1087 du 8 août 2016.

¹⁰⁶ Art. 79 de l'Ordonnance N°2010 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger ; Art. 106 al-7 du Code général des collectivités locales en République du Sénégal ; Art 206 de la Loi N°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées en République du Cameroun ; Art 61 al 12 de la Loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali ; Art. 142 de la Loi N°2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation au Togo.

¹⁰⁷ Art. 140 à 142 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

déconsolide la mise en œuvre du principe de la libre administration des collectivités. Il n'est en effet pas contestable que la libre administration « *consiste à confier des pouvoirs administratifs et financiers aux organes élus de collectivité territoriales, ... qui ont une compétence de principe pour les affaires d'intérêt local* »¹⁰⁸. Cette position est largement partagée par Georges VEDEL pour qui la libre administration consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes élus autres que de simples agents du pouvoir central¹⁰⁹.

Au terme de cette première partie, on peut admettre que la mise en œuvre du code de l'administration territoriale de 2021 a considérablement érodé l'autonomie financière des communes. Le pouvoir budgétaire qui se trouve au cœur du principe de la libre administration est transféré à un Exécutif communal nommé en dehors du Conseil élu par les citoyens. C'est sans doute un nouvel obstacle dressé sur le chemin qui conduit à la pleine jouissance d'une liberté fondamentale collective, celle qu'ont les citoyens de s'administrer librement¹¹⁰. Evidemment, « *l'élection constitue « l'âme » de la décentralisation, dans la mesure où, le principe de la libre administration se concrétise au moyen de conseils élus* »¹¹¹. Dès lors, il est perceptible que les arguments techniques qui ont été avancés par le gouvernement béninois pour opérer la réforme de la décentralisation de 2021 tiennent davantage à une volonté politique qu'à l'objectif de développement local assigné aux communes. Ils ne paraissent pas non plus décisifs ou suffisants pour retirer aux autorités communales élues l'essentiel du pouvoir budgétaire, « *clé de voûte de l'autonomie locale* »¹¹².

Comme on le constate, le gouvernement béninois a substantiellement réduit, voire repris en main, le pouvoir budgétaire local au moyen de l'instauration d'un poste écran de Secrétaire Exécutif qui n'est rien d'autre qu'un représentant du pouvoir central

¹⁰⁸ HERTZOG (R.), « Décentralisation » in PHILIP (L.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, op. cit., pp.554-562, p.558.

¹⁰⁹ VEDEL (G.), *Droit administratif*, op. cit., p.639.

¹¹⁰ FAVOREU (L.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », Cahiers du Conseil constitutionnel N°12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - MAI 2002.

¹¹¹ DAMAREY (S.), Les épreuves de droit public, droit constitutionnel, droit administratif, Finances publiques, Ellipses, Paris, 2001, p.234 ; BAGAGNA (B.), « *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun* », op. cit., p.108.

¹¹² CABANNES (X.), « L'État, le parlement et le consentement à l'impôt », RFFP, N°72, 2002, p.228.

implanté en plein cœur de l'administration communale. Il ne serait pas excessif de conclure que le principe de la libre administration, bien que formellement affirmé en droit béninois¹¹³, a été subtilement émasculé au Bénin.

II-Vers une émasculatation de la libre administration au Bénin.

L'exercice du pouvoir budgétaire impose au pouvoir central l'aménagement d'un espace de liberté en faveur des autorités locales pour la prise de décisions et d'actions en matière budgétaire. Loin de cet idéal, le pouvoir budgétaire local au Bénin a pratiquement amorcé un déclin enclenché par l'instauration d'un poste de Secrétaire Exécutif « plénipotentiaire ». Il apparaît de plus en plus limité et mieux enchaîné que par le passé. On note que le processus et les actes budgétaires des autorités locales sont soumis à plusieurs contraintes légales classiques (A) en plus du renforcement de l'arsenal juridique de contrôle du pouvoir central (B).

A- La survivance des contraintes des budgétaires classiques.

L'expérience de décentralisation amorcée depuis 2002 au Bénin a été mise à mal par un contexte économique et financier peu favorable à l'effectivité du pouvoir budgétaire des collectivités locales qui ont vu leur autonomie décisionnelle s'amenuiser. Les communes, bien que formellement dotées de l'autonomie financière, demeurent assujetties à des normes budgétaires largement contraignantes. Le pouvoir de décision des autorités communales ne s'exerce que dans le cadre strict des balises juridiques posées aussi bien en matière de ressources (1) que dans la liberté de dépenser (2).

1- La reconduction des normes de création des ressources.

Il n'existe pas de définitions légales des notions de « ressource » et de « recette » en droit financier béninois. La loi N°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances et le code de l'administration territoriale utilisent indifféremment les deux concepts l'un à la place de l'autre. C'est à la doctrine qu'il faut se référer si l'on veut établir une distinction entre ces deux notions. Une ressource, c'est l'« ensemble des recettes et

¹¹³ Art. 151 nouveau de la Constitution béninoise.

créances de l'Etat ou des autres collectivités publiques »¹¹⁴. La notion de ressources est plus englobante et comporte celle de recette. La doctrine répartie généralement les ressources des collectivités en deux catégories à savoir : les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

La budgétisation des ressources des collectivités décentralisées au Bénin obéit aux dispositions de l'article 403 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale qui imposent de façon impérative et énumérative que : « *les ressources propres des communes sont celles formellement indiquées par les articles 404 à 409 de la présente loi* »¹¹⁵. Il s'agit d'une catégorisation bien délimitée par le législateur béninois. Prise à la lettre, l'application stricte de cette disposition conduirait à interdire toute inscription de ressources additionnelles non contenues dans l'énumération législative. Mais en réalité, le pouvoir de décision ou l'étendue du droit d'initiative des autorités locales dans ce domaine dépendent dans une large mesure de la nature de la ressource¹¹⁶. Ce pouvoir, de l'avis d'Alexis ESSONO OVONO, « *est déterminé s'agissant des recettes fiscales sans être véritablement déterminant pour les ressources non fiscales* »¹¹⁷.

Pour les recettes fiscales, le pouvoir de décision des autorités locales est quasiment nul. Il exclut toute « *capacité de décider de la création, de la modification ou de la suspension d'un impôt* »¹¹⁸. En cette matière, les collectivités territoriales ne disposent pas du pouvoir de créer un impôt, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. En vertu du principe de la légalité fiscale, toutes les Constitutions des Etats francophones laissent une compétence très étendue au législateur en matière fiscale. Elles n'autorisent pas que les collectivités locales disposent d'une autonomie dans le domaine fiscal¹¹⁹. En droite ligne de ce principe, l'article 98 de la Constitution béninoise de 1990 réserve au législateur le pouvoir de fixer

¹¹⁴ CORNU (G.), *vocabulaire juridique*, puf, Paris 2008, p.823 ;

¹¹⁵ Art. 403 à 409 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹¹⁶ ESSONO OVONO (A.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal* », op. cit., p.5 ; LABIE (F.), *Finances Locales* (cours), Dalloz 1995, p.11.

¹¹⁷ ESSONO OVONO (A.), *ibid.*

¹¹⁸ BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J-P.), *Finances publiques*, op.cit., p.794.

¹¹⁹ Art. 98 de la Constitution béninoise ; Art 26 de la Constitution du Cameroun ; Art. 71 de la

« ... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes sortes... ». La Constitution est complétée sur ce point par l'article 5 de la Loi N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin qui met dans le giron du législateur « *les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ...* ». Cette compétence réservée ne couvre pas cependant les recettes non fiscales des communes. Le Conseil d'Etat français a d'ailleurs indiqué dans une de ses décisions que « *ne sauraient être regardés comme réservés à la loi, l'institution ou l'aménagement de redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé et qui trouve leur contrepartie directe dans les prestations fournies par des services* »¹²⁰. Le Conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence en décidant que des droits qui ont uniquement le caractère de rémunération perçue à l'occasion d'un service rendu ne « *sauraient être regardés comme ayant le caractère des taxes fiscales, et ne font donc pas partie des impositions de toutes natures* »¹²¹. Par ces décisions concordantes, les jurisprudences administrative et constitutionnelle reconnaissent aux collectivités la possibilité de créer des redevances, entendues comme des contreparties ou rémunérations de services rendus. Au Bénin, les articles 404 et 406 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 autorisent les communes à ériger et/ou exploiter des services et infrastructures marchands et percevoir des rémunérations dont elles fixent les montants.

En plus de cette habilitation jurisprudentielle et législative, il faut noter qu'en droit béninois, c'est à l'autorité locale que revient la décision de fixer le taux d'imposition de certaines taxes pour lesquelles le code général des impôts prévoit une fourchette préalablement définie. Il en est par exemple ainsi de la taxe foncière unique¹²², du prélèvement pour enlèvement des ordures (PEO)¹²³, de la taxe sur les taxis de

Constitution ivoirienne ; Art 67 de la Constitution sénégalaise et l'article 47 de la Constitution gabonaise.

¹²⁰ CE, Ass., 21 nov. 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec., p.578, Conclusions Chardreau, notes Trotabas, Dalloz 1959, p.475.

¹²¹ Cons. Const., 10 mars 1966, JO 20 mars (voir KONABEKA (L.D.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo* », op. cit., 2020, p.8.

¹²² Art. 151 et 152 de la loi N°2021-15 du 23 décembre 2021 portant Code général des impôts en république du Bénin (CGI).

¹²³ Art. 159 du Code général des impôts du Bénin (CGI).

ville¹²⁴, de la contribution au développement local¹²⁵ et de la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements¹²⁶. Pour ces différents impôts et taxes, l'autorité communale retient le taux qui semble le mieux adapté au pouvoir d'achat de ses administrés et au niveau de développement de sa commune.

Enfin, l'article 408 du code béninois de l'administration territoriale ouvre au profit des communes des subventions de l'Etat qui peuvent prendre la nature de ressources affectées. La loi de finances fixe chaque année le montant global affecté à la dotation générale de la décentralisation et dont la répartition est communiquée aux communes au plus tard le 31 août¹²⁷. Un arrêté de répartition fixe le montant affecté à chaque commune bénéficiaire ainsi que les emplois auxquels les ressources correspondantes sont destinées par domaine de compétence¹²⁸. Pour ces dotations de l'Etat, la marge de manœuvre des autorités communales est très réduite. Elles doivent être reprises comme telles dans les budgets communaux sans que les autorités locales n'aient la possibilité de modifier leur destination¹²⁹. Elles constituent une exception à la règle de la non affectation d'une recette particulière à une dépense déterminée. Les ressources affectées sont votées par les Conseils conformément aux dispositions du décret (ou arrêté) de répartition qui doit être joint dans les annexes qui accompagnent le projet de budget¹³⁰. Ainsi, cette contrainte liée aux ressources affectées constitue l'une des bornes limitatives du pouvoir budgétaire local. En principe, l'autonomie financière impliquerait que les collectivités locales puissent utiliser leurs ressources pour des dépenses de leur choix. A ce propos, Charles EISENMANN écrit que l'une des exigences nécessaires à la réalisation « *d'une authentique libre administration veut que les communes puissent librement*

¹²⁴ Art. 177 du Code général des impôts du Bénin (CGI).

¹²⁵ Art. 296 du Code général des impôts du Bénin (CGI).

¹²⁶ Art. 307 du Code général des impôts du Bénin (CGI).

¹²⁷ Art. 399 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹²⁸ Ainsi, par exemple, le montant total des ressources non affectées et transférées aux communes s'élève 16129000000 (Arrêté N°367/MEF/MDGL portant répartition des dotations du fond d'appui au développement des communes (FADEC) au titre de la gestion de 2018).

¹²⁹ Art. 361 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹³⁰ Art. 408 et 229 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

disposer de moyens nécessaires pour assurer la réalisation des volontés des autorités locales »¹³¹. Ce postulat reste un idéal au Bénin. Les pesanteurs juridiques sont également présentes sous formes de restrictions en matière de dépenses.

2- Les restrictions à la liberté de dépenser.

Une dépense désigne en droit financier « *une ressource financière sortante* »¹³². Le concept est souvent associé à la comptabilité plus qu'au droit et correspond à de l'argent qui sort de la trésorerie d'une administration. La nomenclature budgétaire usuelle répartit généralement les dépenses publiques en deux grandes catégories : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. La première catégorie est celle qui s'annule et a vocation à se renouveler tandis que la seconde est celle dont les opérations ont un impact sur le patrimoine de la collectivité territoriale et qui peut revêtir un caractère pluriannuel¹³³. Les collectivités locales du Bénin n'échappent également pas à cette classification usuelle¹³⁴.

Les communes sont liées par des contraintes légales et impératives qui restreignent les choix budgétaires des autorités locales au moment de l'élaboration du budget. Tout d'abord, les prévisions de dépenses sont faites en observance d'un cadrage budgétaire fixé à l'avance par le gouvernement. Il s'agit de contraintes qui ont en général pour but d'imposer une certaine discipline procédurale et matérielle aux collectivités locales, « *lesquelles sont privées de toute liberté dans le processus d'élaboration de leur budget* »¹³⁵. La budgétisation proprement dite des dépenses des Collectivités décentralisées est assujettie à une contrainte d'amplitude à peu près égale à celle des ressources. Le pouvoir de décision des autorités locales en matière de charges connaît d'importantes limites tenant soit à l'existence de dépenses réglementées ou interdites, soit à l'imposition des dépenses obligatoires ou facultatives. En application de l'article 54 de la Directive

¹³¹ CHIFFLOT (N.), *Le droit administratif* de Charles Eisenmann, Dalloz, Paris, 2009, p.132 ; BAGAGNA (B.), « *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun* », op. cit., p.98.

¹³² YAMTCHEU KAYE (E. A.), « *Le régime financier des collectivités territoriales à statut spécial au Cameroun* », REVUE AFRICAINE DE FINANCES PUBLIQUES (RAFIP) N°10, 2021 p.525.

¹³³ YAMTCHEU KAYE (E. A.), *ibid.*

¹³⁴ Art 417 et 418 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹³⁵ KPEDU (Y. A.), « *La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique* », FDD-Université de Lomé, Document en ligne sur google, lien : knowle-uclga.org.

portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA, repris par le code béninois de l'Administration territoriale, les charges des communes sont réparties en deux catégories. Elles comprennent les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives¹³⁶. On retrouve à quelques nuances près cette nomenclature dans plusieurs Etats africains¹³⁷.

La notion de dépense obligatoire est diversement définie et n'a pas rigoureusement le même contenu dans les lois nationales. Au Bénin et en Côte d'Ivoire, les dépenses obligatoires sont celles mises à la charge des collectivités territoriales par la loi¹³⁸. Elles sont limitativement énumérées par le législateur. Au Sénégal, les dépenses obligatoires sont celles qui doivent nécessairement figurer au budget soit parce que la loi les impose directement, soit parce la loi fait obligation aux collectivités locales d'inscrire dans leur budget les dépenses correspondantes¹³⁹ tout en laissant un caractère facultatif à la création de certains services publics ou à la fixation des programmes de développement. Au Togo, sont obligatoires les dépenses « *que la loi aura déclarées comme telles...* »¹⁴⁰ en plus de celles énumérées à l'article 337 du code togolais de la décentralisation. Cette dispersion définitionnelle montre bien la complexité et le caractère diffus du contenu de la notion de « dépenses obligatoires » d'autant plus que les mêmes dépenses peuvent être considérées comme obligatoires dans un Etat **A** mais facultatives dans un Etat **B**,

¹³⁶Art. 411 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin

¹³⁷ Art. 67 de la loi N°2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales et des Districts autonomes en République de Côte d'Ivoire ; Art. 27 et 28 de la Loi N°2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités décentralisées en République du Cameroun ; Art. 402 à 407 de la loi 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées en République du Cameroun ; Art. 200 à 204 de la Loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales en République du Sénégal ; Art. 337 et 339 du Code de la décentralisation du Togo ; Art. 243 de l'Ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger ; Art. 251 de la Loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales du Mali.

¹³⁸ Art. 412 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin, Art. 67 de la loi N°2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales et des Districts autonomes en République de Côte d'Ivoire.

¹³⁹ Art. 201 la Loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales du Sénégal.

¹⁴⁰ Art. 337 du Code de la décentralisation du Togo.

souvent au sein d'un même espace communautaire¹⁴¹. Une rapprochée de plusieurs législations révèle que des dépenses peuvent être obligatoires à des degrés divers selon les choix des Etats. Le caractère obligatoire des dépenses peut être ainsi hiérarchisé et ne pas revêtir la même portée dans un même budget¹⁴². Comme le souligne Gil DESMOULIN, « *le domaine des dépenses obligatoires s'avère très vaste et très détaillé en particulier pour les communes* »¹⁴³. Il semble cependant se dégager des différentes législations nationales une tendance globale selon laquelle les dépenses obligatoires sont celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, d'une décision de justice ou l'accomplissement d'une obligation publique ou privée. Elles se distinguent des dépenses facultatives par leur caractère impératif et obligatoire. Elles ont pour but d'assurer le fonctionnement des services publics jugés essentiels et qui touchent à « l'existence même de la collectivité »¹⁴⁴. Elles constituent, selon Maurice DUVERGER, « *le point de départ de toute la vie financière* »¹⁴⁵. Elles doivent nécessairement figurer au budget des communes. Au Bénin, tout citoyen intéressé ou le comptable public concerné peut saisir l'autorité de tutelle pour « *constater qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour un montant insuffisant* »¹⁴⁶. Au Sénégal, elles « *doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugés suffisants par le représentant de l'Etat ... avant qu'il ne soit possible à la commune d'inscrire les dépenses facultatives* »¹⁴⁷. En cas d'omission d'une dépense obligatoire, le code béninois fait obligation à l'autorité de tutelle d'adresser une mise en demeure à la commune et de procéder, au besoin, à son inscription d'office. Le Préfet propose s'il y a lieu, la création de ressources ou la

¹⁴¹ Par exemple les dépenses de santé, notamment celles « afférentes à l'hospitalisation des malades assistés par la commune » sont considérées comme obligatoires au Bénin mais facultatives au Sénégal (Art. 412 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin ; Art. 202 du code général des collectivités locales du Sénégal).

¹⁴² On considère comme strictement obligatoires les dépenses de fonctionnement qui ont « un caractère permanent » et qui permettent à la collectivité de faire face à ses charges obligatoires courantes (Art. 242 de l'Ordonnance N°2010 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales du Niger).

¹⁴³ DESMOULIN (G), *Leçons de Finances Publiques*, édition ellipses, Paris, 2014, p.266.

¹⁴⁴ ESSONO OVONO (A.), *op. cit.*, p.11.

¹⁴⁵ DUVERGER (M.), *Finances Publiques*, Paris, PUF, 1971, 7ème éd, p.31.

¹⁴⁶ Art. 413 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁴⁷ Art. 201 de la Loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales du Sénégal.

diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire omise¹⁴⁸.

En plus des dépenses obligatoires, il sied de d'évoquer au passage l'existence dans certaines législations africaines des dépenses dites interdites¹⁴⁹. C'est en substance les dépenses qui sont « *contraires aux intérêts locaux ou à une disposition formelle de la loi* »¹⁵⁰ ou « *celles qui sont formellement prohibées par les lois et les règlements en vigueur* »¹⁵¹. Cette catégorie juridique est jusque-là inexistante en finances locales béninoises.

Quoique légale, il est évident que l'existence des dépenses obligatoires ou interdites est en soi une atteinte à l'autonomie financière formelle des communes et par ricochet, au principe de la libre administration des collectivités décentralisées. Avec de telles dépenses, « *le pouvoir de décision des autorités locales disparaît* »¹⁵². L'exécution des dotations est certainement le moment où « *l'autonomie financière des institutions [...] se manifeste de la manière la plus forte* »¹⁵³. Pour le juge constitutionnel français, le degré de libre administration se mesure dans un premier temps à la liberté de dépenser quelle que soit l'origine des crédits disponibles, qu'ils proviennent d'une fiscalité propre ou de dotations de l'Etat¹⁵⁴. On en conclut, une fois de plus, que l'effectivité du principe de la libre administration des collectivités locales est principalement conditionnée par la reconnaissance à leur profit d'un réel « *pouvoir de décider librement des recettes et des dépenses qui figureront ou non dans son budget* »¹⁵⁵. L'existence d'un tel pouvoir au Bénin supposerait que les communes ne se voient « enchaînées » ni par une obligation, ni

¹⁴⁸ Art. 412 et 413 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁴⁹ Art. 406 de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées en République du Cameroun ; Art 6 du décret N°00993/PR du 12 septembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires en République du Gabon.

¹⁵⁰ Art. 6 du décret N°00993/PR du 12 septembre 1972 portant régime financier et comptable des collectivités secondaires en République du Gabon.

¹⁵¹ Art. 406 de la loi N°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées en République du Cameroun.

¹⁵² ESSONO OVONO (A.), op. cit., p.11.

¹⁵³ DUSSART (V.), *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, op. cit., p.261.

¹⁵⁴ ROUX (A), « Le Conseil constitutionnel et la décentralisation » in *la décentralisation, dix ans après*, LGDJ, 1993, p.73.

¹⁵⁵ KONABEKA (L.D.), « *L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo* », op. cit., p.8.

par une interdiction ou restriction de dépenser qui viendraient les limiter dans leur liberté de fixer le contenu des autorisations de dépenses lors de l'établissement de leurs budgets. Mais force est de constater qu'en 2021, le législateur a maintenu sur la tête des communes les « mors juridiques » qui leur avaient été initialement passés par la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 pour contenir l'exercice du pouvoir budgétaire des autorités locales, en plus de ce que le système de contrôle a été renforcé.

B- Le raffermissement des contrôles budgétaires de l'Etat sur les collectivités.

La libre administration ne signifie pas le libre gouvernement. Il est donc normal qu'un contrôle étatique soit instauré pour assurer le respect par les collectivités locales du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. C'est dans ce sens que Gilbert ORSONI enseigne que « *l'autonomie affirmée des personnes publiques ne saurait empêcher l'Etat de se mêler étroitement de leur gestion* »¹⁵⁶. Toutefois, ce contrôle ne doit pas être de nature à remettre en cause la libre administration des collectivités locales comme cela semble être le cas au Bénin. Le législateur de 2021 a en effet assujéti les communes à une multitude de contrôles qui s'exercent sur les actes budgétaires des autorités locales. Il est question principalement du contrôle de tutelle (1) auquel se sont ajoutés d'autres contrôles spécifiques (2).

1- L'élargissement de la tutelle financière sur les communes.

Le mot « tutelle » désigne en droit de la décentralisation le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales par le biais du Préfet. La tutelle a été présentée par la doctrine comme « *l'expression de la mainmise du pouvoir central sur les collectivités territoriales* »¹⁵⁷. Pour René CHAPUS, c'est « *un pouvoir disciplinaire exercé sur les autorités décentralisées* »¹⁵⁸. Il s'analyse comme « *un pouvoir d'approuver ou d'empêcher* »¹⁵⁹, soutient Yves GAUDEMET.

¹⁵⁶ ORSONI (G.), « Les dépenses obligatoires » in ISAIA (H.) et SPINDER (J.) (dir), *Histoire du droit des finances publiques*, vol. II, op. cit., p.89.

¹⁵⁷ MELLERAY (G.), *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Sirey, 1981 ; voir PONTIER (J-M.), « *Les contrôles et la tutelle* », AJDA 2022, p.1311.

¹⁵⁸ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, op. cit., p.409.

¹⁵⁹ GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, op. cit., p.118.

Au Bénin, la chaîne organique de la tutelle financière des collectivités territoriales s'est rallongée au lendemain de la réforme. Elle comprend : le Préfet, le Ministère chargé de la Décentralisation, le Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Impôts (DGI), la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)¹⁶⁰ et la Cellule de suivi et de contrôle de la gestion de communes (CSCGC) instaurée au lendemain de la réforme de 2021¹⁶¹. Mais le code de l'administration territoriale ne traite que de la tutelle du Préfet en tant que représentant de l'Etat au niveau local.

Le contrôle du Préfet sur les actes budgétaires des autorités locales peut se faire en amont (contrôle *a priori*) ou en aval (contrôle *a posteriori*) de la signature de l'autorité décentralisée. En droit béninois, le régime instauré est celui du contrôle *a priori* de la légalité des actes. Il est facilité par la mise en place d'une procédure d'approbation préalable des actes des autorités communales. Mais, au moment de la mise en œuvre, on se rend compte de ce qu'il est beaucoup plus question d'un contrôle *a posteriori* des actes pris. Le Titre VI de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale consacré à l'organisation de tutelle donne l'impression que le législateur a simplement reconduit les contrôles classiques de tutelle. Mais en se déportant sur le Titre VIII qui traite du régime financier des communes, on se rend à l'évidence que la réforme a plutôt raffermi le pouvoir du Préfet et élargi le domaine de la tutelle. Initialement, le pouvoir de tutelle comportait deux volets : le contrôle de légalité et le conseil-assistance¹⁶². L'extension de la tutelle a consisté à conférer au Préfet le « pouvoir ... d'harmoniser des actions de la commune avec celles de l'Etat... »¹⁶³. Si l'on admet que les actions de la commune sont exprimées en amont dans le budget communal et concrétisées par son exécution, il va de soi que le « pouvoir d'harmonisation » puisse donner au Préfet la possibilité de régenter tous les actes budgétaires des autorités locales. En vertu de son pouvoir d'harmonisation, il peut se déporter sur le terrain de la

¹⁶⁰ Décret N°2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de finances locales (CONAFIL).

¹⁶¹ Décret N°2022-303 du 25 mai 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de suivi et de contrôle de la gestion des communes.

¹⁶² Art. 142 loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin

¹⁶³ Art. 272 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

régulation budgétaire et même interférer dans « l'appréciation de l'opportunité » d'un acte normalement discrétionnaire des autorités communales. Le risque est alors élevé pour les collectivités de se retrouver « à la merci du zèle intempestif des fonctionnaires préfectoraux »¹⁶⁴.

En ce qui concerne la tutelle financière, il faut rappeler qu'au Bénin, le principe d'un contrôle du Préfet sur les opérations budgétaires locales est posé dès l'entame de l'expérience de la décentralisation en 1998 par l'article 52 de la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes qui dispose que « *les opérations de recettes et de dépenses du maire font l'objet de contrôles exercés par l'autorité de tutelle ...* ». Ce contrôle s'est étendu aujourd'hui, et sans discernement, sur tous les actes budgétaires des communes. Ils sont « *obligatoirement transmis à l'autorité de tutelle dans les quinze (15) jours à compter de la date de délibération de l'organe compétent pour en délibérer en dernier ressort* »¹⁶⁵. Le contrôle confère au Préfet, le pouvoir d'approbation ou de suspension de l'acte ou la possibilité pour lui de mettre en œuvre son pouvoir de substitution¹⁶⁶. Pour faciliter l'exercice de la tutelle, l'obligation est faite aux autorités locales de transmettre tous leurs actes au Préfet et sans délai¹⁶⁷. Toutefois, il ressort de l'esprit de l'ensemble des dispositions sur la tutelle qu'une distinction doit être faite entre les actes obligatoirement soumis à l'approbation du Préfet et ceux qui ne le sont pas. Pour cette dernière catégorie d'actes, l'obligation de transmission au Préfet n'est en réalité qu'une formalité. Ils deviennent exécutoires de plein droit après la délivrance par le Préfet d'une lettre d'accusé de réception sans demande de seconde lecture de sa part et dans le délai légal du recours¹⁶⁸.

¹⁶⁴ PONCELET (M. C.), *Rapport N°177 au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation*, Sénat, 19-12-1984, p.92.

¹⁶⁵ Art. 437 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁶⁶ Art. 278 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin

¹⁶⁷ Art. 274 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁶⁸ Art. 277 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

Le pouvoir d'approbation concerne en général les décisions prises par l'autorité locale mais qui n'ont de force exécutoire qu'après avoir été entérinées par le Préfet. L'approbation consiste donc pour l'autorité de tutelle à valider, au terme d'un contrôle *a posteriori*, un acte pris par l'autorité locale. En droit financier béninois, l'éventail des actes budgétaires soumis à l'approbation du Préfet paraît aujourd'hui excessif quand bien même ceux-ci sont limitativement énumérés à l'article 275 du code de l'administration territoriale. Il s'agit en substance de toutes les délibérations et décisions importantes se rapportant au budget communal et éventuellement au collectif budgétaire. Le législateur range dans cette catégorie entre autres : le compte administratif, les actes de modifications de budgets, ceux fixant les modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux, la garantie et les modalités de remboursement des emprunts, ...etc. Bien évidemment, l'obligation générale de transmission des actes budgétaires qui résulte de l'article 437 du code de l'administration territoriale permet au Préfet d'opérer par principe un contrôle de légalité et de régularité sur tous les actes courants de gestion financière. Dès lors, l'autorité de tutelle peut s'autoriser un contrôle sur tous les actes de l'ordonnateur du budget communal en matière de recettes et de dépenses. Tout lien tutélaire excessif, dit-on, « *assujettit entièrement la dépense locale au préfet* »¹⁶⁹. Il s'ensuit que tout acte budgétaire soumis à l'approbation est nul et sans effet dès lors qu'il n'a pas été transmis au préfet. Mais, en l'absence d'une décision d'approbation ou de refus d'approbation du préfet dans les délais requis, les actes transmis deviennent exécutoires à l'exception de ceux relatifs aux emprunts¹⁷⁰. Par contre, si une décision de refus d'approbation est prise dans les délais légaux, les autorités communales doivent faire la mise en conformité de l'acte ainsi querellé en procédant aux modifications nécessaires pour le faire approuver ou bien y renoncer tout simplement¹⁷¹.

¹⁶⁹ CHAPUISAT (L.-J.), « *La décentralisation cinq ans après* », *AJDA*, 1987, pp.139 et 218.

¹⁷⁰ L'emprunt constitue une catégorie de ressources particulièrement réglementée. Quand bien même ces ressources sont autorisées par délibération du Conseil communal et approuvés par le Préfet, elles sont garanties par l'Etat qui doit donner son aval qui équivaut à une autorisation préalable accordée à la collectivité.

¹⁷¹ Art. 276 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

Par ailleurs, le pouvoir d'approbation de la tutelle est devenu particulièrement pesant au moment de l'adoption du budget communal dans la mesure où c'est par son acte d'approbation que le Préfet rend exécutoire le budget communal voté¹⁷². Au cas où le budget n'est pas adopté au 31 mars de l'exercice concerné, le Préfet procède au règlement d'office du budget et le rend exécutoire dans un délai de quinze (15) jours. Les situations d'extrême gravité surviennent lorsque le Conseil communal n'a pas délibéré en dernier ressort dans les délais prescrits ou si la délibération ne comporte pas « de mesures jugées suffisantes » par l'autorité de tutelle¹⁷³. Dans ces cas de figure, le Préfet se substitue au Conseil communal pour autoriser en son lieu et place, les recettes et les dépenses de la municipalité. Cette procédure ressemble fort bien à celle décrite à l'article 110 de la constitution béninoise de 1990 qui donne au Président de la République le pouvoir de mettre en exécution le budget général de l'Etat par voie d'ordonnance, en cas de vote de rejet ou si l'Assemblée ne l'a pas voté.

En ce qui concerne le pouvoir de substitution du Préfet, il n'est normalement déployé qu'en cas de défaillance constatée de l'autorité communale. Il habilite ce dernier à se substituer de plein droit à l'autorité défaillante pour prendre l'acte prescrit par la loi¹⁷⁴. Il en est par exemple ainsi en cas de refus de mandatement d'une dépense par l'autorité communale ou surtout lorsque le Secrétaire Exécutif omet d'inscrire une dépense obligatoire dans le budget communal. Après une mise en demeure de l'autorité communale, le Préfet peut procéder à l'inscription d'office de la dépense et proposer s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives pour couvrir la dépense obligatoire omise¹⁷⁵. Le pouvoir de substitution dévolu par le nouveau code de l'Administration territoriale à l'autorité préfectorale à propos des dépenses obligatoires est en fait une innovation. Il constitue pratiquement un affermissement de la tutelle financière. Or, *« de l'affermissement ou de l'assouplissement de la tutelle, dépend*

¹⁷² Art. 424 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁷³ Art. 439 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁷⁴ Art. 279 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁷⁵ Art. 412 et 413 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

la libre administration des collectivités »¹⁷⁶. Son exercice par les Préfets constitue à coup sûr une restriction de plus à l'exercice du pouvoir budgétaire local. L'article 17 de l'ancienne loi portant régime financier des communes avait simplement énuméré les dépenses obligatoires, sans que le Préfet ne puisse interférer dans la procédure. Leurs inscriptions au budget relevaient de la seule responsabilité des maires et ne nécessitaient pas une intervention de la tutelle.

Malgré ce resserrement de l'étau de la tutelle, on peut noter, à la décharge du législateur béninois, que l'exercice des pouvoirs de tutelle est entouré de sérieuses garanties pour ménager le principe de la libre administration des communes. La procédure d'approbation des actes est contenue dans des délais. Le Préfet est généralement tenu d'accuser réception des actes transmis pour son approbation, soit dans l'immédiat¹⁷⁷ ou bien dans les légaux délais fixés¹⁷⁸. Ensuite, il doit formuler ses observations dans un délai d'un (01) mois suivant l'accusé de réception. Passé ce délai, les actes sont réputés exécutoires¹⁷⁹. Ces garanties ne sont pas suffisantes pour permettre aux communes béninoises d'être pleinement autonomes. Pour préserver la libre administration, l'exécution de plein droit des actes devrait être le principe et l'approbation préalable, l'exception. C'est par exemple le cas au Sénégal où nombreux sont les actes des autorités locales qui « *sont dispensés de tout contrôle a priori et sont soumis au principe de l'exécution de plein droit...* »¹⁸⁰. Bien entendu, l'exercice du pouvoir de tutelle est la preuve tangible de l'omniprésence du pouvoir central avec pour conséquence l'étouffement de la libre administration par des contrôles a priori exercé au quotidien sur les actes de gestion financière des collectivités locales.

¹⁷⁶ KPENONHOUN (C.), « *La décentralisation administrative enchaînée par le contrôle de tutelle au Bénin* », Les cahiers du CeDAT, Numéro spécial, l'effectivité de la décentralisation au Bénin, Cotonou, mai 2015, p.135.

¹⁷⁷ Art. 274 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁷⁸ Art. 276 et 431 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁷⁹ Art. 276 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁸⁰ FALL (I. M.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *revue internationale de droit africain EDJA n°63*, 2004, p.79.

2- La densification des contrôles budgétaires.

La mainmise de l'autorité centrale sur l'exécution du budget communale et le fonctionnement des municipalités se matérialise au Bénin par de nombreux contrôles exercés par différents corps et structures de l'Etat. En règle générale, les budgets des collectivités locales dans l'espace UEMOA devraient être soumis à quatre (04) types de contrôles : le contrôle citoyen, le contrôle juridictionnel, le contrôle politique (ou contrôle du Conseil communal) et les contrôles administratifs¹⁸¹. Les trois premiers contrôles ne sont pas de nature à contrarier la libre administration des communes. Ils sont exercés *a posteriori* et visent plutôt à s'assurer de la bonne qualité des opérations de dépenses effectuées. Ils sont exclus du champ du sujet. De même, les contrôles de la passation des commandes publiques ne seront pas abordés. Les communes initient, concluent et exécutent les commandes publiques conformément au code des marchés publics et bien entendu « *sous réserve des dispositions particulières de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale* »¹⁸². Leurs contrôles se font principalement par des organes spécialisés prévus dans la loi N°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

Les contrôles administratifs, en l'occurrence ceux exercés par les structures et corps de contrôle de l'Etat sont souvent aux antipodes du principe de la libre administration. Particulièrement, les contrôles *a priori* du comptable public et du Délégué du contrôle financier (DCF ou contrôleur financier)¹⁸³ étouffent les initiatives locales et sont corrosifs du pouvoir budgétaire des autorités décentralisées. Le DCF a une compétence générale sur toutes les opérations de dépenses engagées par les autorités communales quand bien même la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale met particulièrement l'accent sur les contrôles exercés par les comptables publics des communes¹⁸⁴. Le comptable public et le

¹⁸¹ Directive N°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier de collectivités territoriales ; Directive N°01/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ; Art. 476, 477 et 540 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁸² Art. 255 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁸³ Art. 2 du décret N°2016-624 du 12 octobre 2016 portant attributions, organisation, et fonctionnement (AOF) du Contrôle financier.

¹⁸⁴ Art. 476 et 477 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

DCF ont en commun leur rattachement hiérarchique au Ministre des finances ainsi que la finalité des contrôles qu'ils exercent. Ils sont tous deux nommés auprès de chaque ordonnateur pour contrôler la gestion des crédits ouverts. Ils représentent « les deux yeux » du Ministre des finances au sein de chaque administration dépensière. Traditionnellement, leurs contrôles se traduisent en pratique par un certain nombre de vérifications sur les actes d'engagement et d'ordonnancement (ou mandatement) pris par l'ordonnateur¹⁸⁵. Ils permettent non seulement d'assurer l'effectivité de la législation budgétaire et comptable sur tout le territoire national mais aussi de garantir la protection et la sécurisation des deniers publics. Les contrôles du Comptable et du DCF s'effectuent en grande partie selon les mêmes modalités. Dans le fond, tous les deux s'assurent de ce que les crédits sont ouverts, disponibles, suffisants et que les dépenses engagées ont été bien imputées aux chapitres et lignes budgétaires correspondants. Ils reprennent également les calculs de liquidation des montants des dépenses conformément au référentiel des prix. Ils vérifient enfin si l'acte comporte toutes les mentions obligatoires en plus de la date et de la signature de l'autorité compétente. Bref, ils s'assurent de ce que le budget communal est exécuté conformément aux autorisations budgétaires telles que votées par l'organe délibérant.

Spécifiquement, le DCF a vocation à connaître de tous les contrats et actes susceptibles d'engager les ressources financières des communes¹⁸⁶. Son contrôle prend rang sur celui du comptable. Ses visas et avis lient le comptable communal et ont les mêmes valeur et portée juridiques que les actes d'approbation ou d'autorisation du Préfet¹⁸⁷. Le comptable ne peut s'en délier que seulement s'il constate des erreurs matérielles ou des omissions ou encore des irrégularités dans les pièces justificatives ou dans les mandats¹⁸⁸. A

¹⁸⁵ Voir notamment : BOUVIER (M.), ESCCLASSAN (M.-C.), LASSALE (J.-P.), *Finances publiques*, op. cit. ; ORSONI (G.), *Finances publiques*, éd PUBLISUS, Paris 1989 ; MUZELLEC (R.), *Finances Publiques*, 12e édition, Sirey, 2002 ; LALUMIERE (P.), *Finances publiques*, édition Armand Colin, 1976 (voir dans ce sens, les Articles 473, 476 et 477 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin ; Art. 2 du décret N°2016-624 du 12 octobre 2016 portant AOF du contrôle financier).

¹⁸⁶ Art. 2 du décret N°2016-624 du 12 octobre 2016 portant AOF du contrôle financier.

¹⁸⁷ Art 392 al-2 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁸⁸ Art. 476 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

l'égard de l'ordonnateur communal, le DCF peut suspendre ou faire avorter l'exécution de la dépense s'il décèle la moindre irrégularité ou illégalité en différant ou en refusant l'apposition de son visa selon le cas¹⁸⁹. Il peut également refuser d'apposer son visa si les prix pratiqués par l'ordonnateur lui paraissent excessifs. Dans tous les cas, un refus de visa ou un avis défavorable du DCF a un effet rédhibitoire en amont pour l'opération de dépense engagée¹⁹⁰. Le pouvoir budgétaire de l'autorité locale s'en trouve irrémédiablement contrôlé.

Le comptable de la collectivité quant à lui est spécifiquement chargé de vérifier la conformité à la légalité budgétaire des actes de l'ordonnateur local. Il doit exiger un certain nombre de pièces justificatives déterminantes avant d'effectuer le paiement¹⁹¹. Il peut au terme de son contrôle refuser de payer lorsqu'il découvre des situations d'atteintes graves à la légalité ou la régularité budgétaires. Il en est par exemple ainsi en cas d'insuffisance de crédits, de mauvaises imputations, d'absence de service fait ou de défaut du caractère libératoire du règlement. L'ordonnateur communal peut toutefois surmonter le refus de paiement du mandat par le comptable en engageant sa propre responsabilité par la prise d'une réquisition¹⁹².

Par ailleurs, le gouvernement béninois, sans préjudicier des contrôles administratifs ci-dessus, a renforcé le système de contrôle sur les budgets des communes en instaurant par décret une Cellule spéciale de « suivi et de contrôle la gestion des communes »¹⁹³. La Cellule est appuyée par un « Comité de supervision de la mise en œuvre de la réforme » composé pour l'essentiel des membres du gouvernement. Les attributions de la Cellule, telles qu'énumérées à l'article 3 du décret N°2022 -303 du 25 mai 2022 qui l'instaure, restreignent davantage l'espace d'autonomie et de liberté décisionnelle des communes. La

¹⁸⁹ Art. 476 et 477 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin ; Art. 28 et 29 du décret N°2016-624 du 12 octobre 2016 portant AOF du contrôle financier.

¹⁹⁰ Art. 29 du décret N°2016-624 du 12 octobre 2016 portant AOF du contrôle financier.

¹⁹¹ Il en est notamment ainsi des documents attestant de la constatation du service fait, des factures du créancier, les attestations fiscales, le contrat ou le bon de commande, l'avis de l'organe compétent pour le contrôle des marchés....

¹⁹² Art. 477 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale du Bénin.

¹⁹³ Décret N°2022 -303 du 25 mai 2022 portant création, attributions, organisation fonctionnement de la Cellule de suivi et contrôle de la gestion des communes.

Cellule donne les orientations « *nécessaires pour le bon fonctionnement des communes* »¹⁹⁴. Cela signifie que c'est à elle d'indiquer aux autorités élues les actions nécessaires pour le bon fonctionnement de l'administration communale. Comme si la tutelle légalement instituée ne suffisait pas, la Cellule est chargée « *d'œuvrer à la mise en place des outils indispensables à l'opérationnalisation de la réforme et d'assurer le suivi et le contrôle de la gestion des communes* »¹⁹⁵. En lieu et place des autorités communales, la Cellule assure la formation du personnel des communes aux nouvelles règles de fonctionnement et élabore le manuel de procédures de gestion et les diverses règles de fonctionnement des communes. En plus de toutes ses attributions dignes d'un pouvoir hiérarchique, la Cellule assure le contrôle a posteriori des procédures de passation et d'exécution des marchés publics communaux. Elle a enfin vocation à « *accomplir toutes autres tâches de suivi et de contrôle à la demande du gouvernement* »¹⁹⁶. Toutes ces attributions font de la Cellule de suivi un organe de contrôle à compétence générale sur les communes et une autorité supplémentaire de plus pour l'exercice de la tutelle financière.

Au regard de ce tout ce qui précède, on peut dire que le constat général qui se dégage est décevant. La réforme de la décentralisation au Bénin a soumis les communes à un contrôle étatique excessif sans que celles-ci n'aient pourtant bénéficié d'un élargissement additionnel l'autonomie financière locale.

Conclusion

In fine, il était question de savoir si la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale est respectueuse de l'autonomie financière locale, socle du principe de la libre administration garantie par la Constitution béninoise de 1990. Ce principe, il faut le rappeler, recouvre l'ensemble des garanties sans

¹⁹⁴ Art. 2 al3 du Décret N°2022-303 du 25 mai 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de suivi et contrôle de la gestion des communes.

¹⁹⁵ Art. 2 al1 du Décret N°2022-303 du 25 mai 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de suivi et contrôle de la gestion des communes.

¹⁹⁶ Art. 2 al3 du Décret N°2022-303 du 25 mai 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de suivi et contrôle de la gestion des communes.

lesquelles seraient remises en cause l'existence même des collectivités territoriales et l'organisation de l'Etat décentralisé. Au sortir de cette réflexion, il est apparu nettement que le principe de la libre administration est matériellement déconsolidé et structurellement fragilisé au Bénin. L'œuvre du législateur béninois confirme une fois de plus que « *la tendance naturelle de toute société organisée [...] est de renforcer son centre* »¹⁹⁷. De ce postulat, deux remarques doivent être faites sur la réforme de la décentralisation opérée au Bénin en 2021.

La première est que l'autonomie financière dans sa principale couture, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir budgétaire, est déniée aux autorités locales élues. La part de l'Etat en termes de décentralisation financière s'est considérablement élargie au détriment de celle des communes. Le maire qui reste théoriquement la première autorité communale est complètement mis à l'écart de la gestion budgétaire. Un secrétaire exécutif désigné par le gouvernement prend la posture de première autorité budgétaire et remplace ce dernier dans l'exercice du pouvoir budgétaire local. Il élabore le budget communal dont il est l'ordonnateur. Bref, cette loi consacre une véritable récusation fonctionnelle du Maire au profit du Secrétaire exécutif.

La deuxième remarque qu'il sied de faire, c'est la constance de ce qu'il convient d'appeler les « menottes juridiques » de la décentralisation financière c'est-à-dire le maintien par le législateur béninois de tous les contrôles et contraintes budgétaires qui limitent la liberté décisionnelle des autorités locales. Certes, le contrôle est inséparable de la décentralisation et lui est d'ailleurs consubstantiel¹⁹⁸. Exercé sur les actes budgétaires, il constitue une garantie sérieuse tant pour le contribuable que le cocontractant de l'administration locale¹⁹⁹. Mais il ne devrait pas être de nature à renforcer les pouvoirs de l'Etat central au détriment des communes. Or, le nouveau code de l'administration territoriale a de toute évidence reconduit, élargi et raffermi la tutelle financière sur les communes au point d'enchaîner davantage le pouvoir budgétaire local. L'élargissement du contrôle d'exécution des budgets locaux est organisé dans la loi et même en dehors de celle-ci.

¹⁹⁷ DELCAMP (A.), « Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC*, N°23, 1995, pp.609-624.

¹⁹⁸ LABIE (F.), *Finances locales (cours)*, op. cit., p.36.

¹⁹⁹ LUCHAIRE (F.) et LUCHAIRE (Y), *Droit de la décentralisation*, PUF, 1983, p.164.

En définitive, la réforme de la décentralisation au Bénin apparaît comme une réforme corrosive du pouvoir financier local. Une intervention du juge constitutionnel béninois est souhaitée pour déterminer l'étendue et les limites de la compétence financière des autorités communales élues afin de protéger la démocratie locale. L'effectivité, la sécurisation et l'avenir du principe de la libre administration en dépendront. Et quoi que l'on puisse dire ou écrire, la décentralisation financière n'est jamais un agenda achevé mais un chantier permanent²⁰⁰. La quête de cet idéal nécessite que la réflexion sur le cadre normatif soit poursuivie en vue de trouver un point d'équilibre juste et équitable des relations financières entre l'Etat et les collectivités décentralisées, de sorte à rendre aux autorités élues l'effectivité du pouvoir budgétaire.

²⁰⁰ EBANGA (A. C.), « *Financement de l'investissement local et décentralisation financière en Afrique subsaharienne : cas du Cameroun, Gabon, Bénin et Burkina-Faso* », REVUE AFRICAINE DE FINANCES PUBLIQUES (RAFIP) N°10, 2021, N°10, p.451.

RENSEIGNEMENTS

1 - REDACTION / ADMINISTRATION

Diffusion / Abonnements
S'adresser à Théodore HOLO
B.P. 990 COTONOU
(République du Bénin)

2 - CONDITIONS DE VENTE

Prix du numéro : 3 000 F CFA
Abonnement annuel : - Bénin : 6 000 F CFA
Etranger (AVION) :
 . Afrique Noire : 12 000 F CFA
 . France : 25 000 F CFA
 . Europe : 30 000 F CFA
 . Autres pays : 40 000 F CFA

3 - COMPTE BANCAIRE DE LA REVUE

BANK OF AFRICA
Compte : N° 015 11 72948
Cotonou (République du Bénin)

Directeur de la Publication : Théodore HOLO

Dépôt Légal N° 2831
4^{ème} trimestre 2008

