

**CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE L'ADMINISTRATION  
TERRITORIALE « CeDAT »**

**FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES  
UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI**

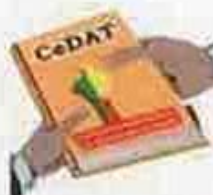
## **Les cahiers du CeDAT**

**Numéro Spécial**

# **L'effectivité de la décentralisation au Bénin**

**Bilan des 10 ans de la décentralisation**

**Sous la Direction de  
Ibrahim David SALAMI**



**CeDAT, mai 2015**

**L'ADMINISTRATION  
TERRITORIALE BÉNINOISE ET LE DROIT  
SUPRANATIONAL DE LA DÉCENTRALISATION**

Par

**Marie Epiphane SOHOUEYOU**

*Agrégé des Facultés de droit, Professeur de Droit public,  
Directeur Adjoint de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM,  
Université d'Abomey-Calavi (BENIN).*

Les mutations que subit la science juridique dans ses différentes branches<sup>1</sup> sont plus profondes qu'elles ne paraissent : elles obligent à élever le débat sur l'effectivité de la décentralisation au Bénin en confrontant, non seulement la pratique aux textes nationaux, mais aussi et surtout **l'Administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation**. Cet intitulé appelle en soi deux principales clarifications conceptuelles.

Pour commencer, pourquoi parler d'Administration territoriale dans un colloque sur la décentralisation ? Le mot « décentralisation » est un terme générique qui est généralement accompagné d'un adjectif qualificatif qui en précise le sens : décentralisation lyrique, décentralisation industrielle,

---

<sup>1</sup> Sur le thème des mutations de la science juridique, voir entre autres :

- les actes du colloque conjoint CDC/CREDIJ sur « Constitutionnalisation du droit privé ou privatisation du droit constitutionnel » tenu le 12 avril 2012, disponible sur le site <http://cdcbenin.org/category/mediatheque/>;
- les actes du colloque du CeDAT sur « les métamorphoses du droit public » tenu en décembre 2012, disponible sur le site <http://cedatfadesp.org/Actualites-scientifiques>;
- *Les mutations contemporaines du droit public*, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau, Paris ; Dalloz, 2002, Préface de Philippe ARDANT.

décentralisation administrative, etc. En droit administratif et par convention, il est utilisé seul pour désigner la décentralisation territoriale. Celle-ci est le mécanisme juridique par lequel un État crée en son sein des collectivités territoriales en reconnaissant à des groupements humains géographiquement situés sur son territoire la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement. Les collectivités territoriales issues de la décentralisation forment, avec les services déconcentrés de l'État, l'Administration territoriale de la République c'est-à-dire l'ensemble des Administrations opérant aux différents échelons infra étatiques, quelles que soient les personnes publiques de rattachement. Les collectivités territoriales ne correspondent donc qu'à l'un des deux pôles de l'Administration territoriale. Mais, elles entretiennent avec les services déconcentrés de l'État d'importantes interactions dont la tutelle offre, au Bénin et ailleurs, un exemple édifiant. L'Administration territoriale constitue ainsi un cadre conceptuel plus large et plus propice à une démarche holistique permettant de cerner les relations des collectivités territoriales avec leur environnement institutionnel.

Toujours dans le sens de la clarification, que recouvre la notion de droit supranational de la décentralisation ? Certains auteurs comme le professeur Jean-Arnaud MAZÈRES, estiment que la décentralisation est une simple question de politique administrative, un objet auquel le droit s'applique et non pas un sujet intrinsèquement juridique. Pour eux, le caractère juridique du droit de la décentralisation serait plus que problématique. Cependant, le professeur Jean-Bernard AUBY et une bonne partie de la doctrine considèrent que la décentralisation est bien une question juridique, ne serait-ce que parce qu'elle produit du droit. Cette opinion se confirme au regard du nombre de travaux de juristes portant sur la décentralisation. Le professeur Charles EISENMANN y consacrait déjà un cours de Diplôme d'Etudes Approfondies dès 1966-1967. Toujours est-il que la décentralisation figure dans tous les ouvrages de droit

administratif général où un chapitre lui est traditionnellement consacré<sup>2</sup>. Mieux, elle fait désormais l'objet d'une branche autonome du droit, le droit de la décentralisation, qui s'est considérablement développé en même temps que la décentralisation elle-même<sup>3</sup>. Le droit de la décentralisation, encore appelé droit des collectivités territoriales ou locales, voire droit local<sup>4</sup>, est à la fois l'ensemble des règles juridiques applicables aux collectivités territoriales, et l'enseignement portant sur ces règles. La formule « *droit supranational de la décentralisation* » est surprenante en ce que, quoique devenu autonome, le droit de la décentralisation demeure, dans la *summa divisio*, une branche du droit public interne en raison de ses origines. Toutefois, sous l'effet conjugué de la mondialisation et des progrès de l'intégration régionale, le droit de la décentralisation s'internationalise. L'internationalisation du droit de la décentralisation se traduit par l'émergence progressive d'un corps de règles supranationales s'imposant aux États dans la mise en œuvre de leurs politiques de décentralisation.

Les normes supranationales relatives à la décentralisation résultent principalement des Chartes régionales de l'autonomie locale<sup>5</sup>. Amorcé en Europe en 1985<sup>6</sup>, le mouvement d'adoption de telles Chartes s'est étendu à l'Afrique. La vingt-troisième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine (UA), tenue à Malabo (Guinée équatoriale) en juin 2014, a adopté la *Charte africaine sur les valeurs et les*

---

<sup>2</sup> Même le professeur Jean-Arnaud MAZÈRES le reconnaît dans sa Préface à DOAT (Mathieu).- *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*. Paris : LGDJ, 2003, p. IX.

<sup>3</sup> En France notamment, le point de départ de ce développement correspond aux années 1980.

<sup>4</sup> En France, certains auteurs adoptent le titre « Nouveau droit de la décentralisation » ou « Droit de la nouvelle décentralisation » pour valoriser ce qui est qualifié d'Acte II de la décentralisation (réformes engagées à partir de 2002). Ces formules n'ont de sens que dans le contexte français. Elles sont d'ailleurs de moins en moins pertinentes car un Acte III de la décentralisation se dessine.

<sup>5</sup> Voir SOHOUENOU (Marie Epiphane).- « Les Chartes régionales de l'autonomie locale » In *Pouvoirs locaux*, n° 103, janvier 2015 (à paraître).

<sup>6</sup> La *Charte européenne de l'autonomie locale* a été adoptée en juin 1985 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988. Avant la Charte africaine, elle avait déjà inspiré la *Charte ibéro-américaine de l'autonomie municipale*, approuvée puis adoptée au cours des 3<sup>èmes</sup> et 4<sup>èmes</sup> Forums ibéro-américains des gouvernements locaux en septembre 2008 et novembre 2009.

*principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*<sup>7</sup>. Un peu plus tôt, l'élaboration d'une *Charte mondiale de l'autonomie locale* avait été initiée<sup>8</sup>. L'impossibilité de trouver un consensus entre les États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a conduit à orienter le projet autrement. À la *Charte mondiale de l'autonomie locale* ont été substituées les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*<sup>9</sup>, adoptées par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) en avril 2007. En ce qui concerne le Bénin, État membre aussi bien de l'ONU que de l'UA, le droit supranational de la décentralisation résulte donc de la Charte africaine de la décentralisation d'une part, des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* d'autre part, sous la réserve de la question du droit communautaire dont traite dans le présent colloque le professeur Sény OUEDRAOGO.

La confrontation entre le système béninois d'Administration territoriale et le droit supranational de la décentralisation se justifie à plus d'un titre. Sous l'angle pédagogique, elle s'impose en raison d'un changement de circonstances : avec la diversification de ses sources, le droit de la décentralisation doit transcender le droit positif national et s'ouvrir au droit international public<sup>10</sup>. D'un point de vue pratique, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* « sont le produit d'un consensus général entre tous les [États] qui ont pris part à leur élaboration »<sup>11</sup> et ont pour vocation « d'orienter [des]

<sup>7</sup> Pour des raisons de commodité, elle sera simplement appelée, dans la suite de la présente réflexion, Charte africaine de la décentralisation.

<sup>8</sup> L'idée de cette Charte a été formulée pour la première fois lors du Congrès mondial de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA) à Rio de Janeiro. Elle a été traduite en deux projets successifs avant d'être abandonnée.

<sup>9</sup> Pour des raisons de commodité, elles seront simplement appelées, dans la suite de la présente réflexion, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*.

<sup>10</sup> La consécration internationale d'un droit à l'autonomie locale établit aussi une connexité entre le Droit de la décentralisation et la théorie des libertés et droits fondamentaux.

<sup>11</sup> Introduction au texte officiel, Rubrique 3. « Processus préparatoire », § 12.

*réformes législatives le cas échéant* »<sup>12</sup>. De même, une fois qu'il aura ratifié la Charte africaine de la décentralisation et que celle-ci sera entrée en vigueur, le Bénin devra mettre ses textes et sa pratique de la décentralisation en adéquation avec cette Charte. Les réformes à entreprendre dans ce sens ne peuvent être déterminées qu'en mesurant l'écart éventuel entre le droit interne et les normes supranationales. Par ailleurs, l'expérience révèle qu'en raison du temps nécessaire pour l'élaboration des Chartes régionales de l'autonomie locale, les principes qu'elles énoncent sont généralement appropriés et mis en œuvre par les États avant l'entrée en vigueur de ces Chartes. La comparaison entre le système béninois d'administration territoriale et le droit supranational de la décentralisation permet de vérifier si le premier porte la marque d'une quelconque anticipation sur la formation du second.

Dans cette perspective, il s'agit d'apprécier l'effectivité, sur le plan interne, des engagements internationaux pris par le Bénin en la matière, et celle des normes prescrites par les organisations internationales spécialisées auxquelles il adhère, autrement dit, de s'interroger sur le degré de convergence entre les textes juridiques et la pratique de la décentralisation au Bénin d'une part, les normes supranationales applicables en la matière d'autre part. L'analyse ainsi envisagée conduit à constater que l'Administration territoriale béninoise présente, avec les normes supranationales de décentralisation, à la fois une convergence relative (I) et des écarts significatifs (II).

## I. UNE CONVERGENCE RELATIVE

La convergence entre l'Administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation est relative parce qu'elle s'analyse en des termes complexes (A) et revêt une portée variable (B).

---

<sup>12</sup>*Idem*, § 13.

## A. DES TERMES COMPLEXES

La convergence entre l'Administration territoriale béninoise et les normes supranationales de la décentralisation doit s'apprécier en fonction aussi bien de l'applicabilité que de l'opposabilité de ces normes.

L'élaboration des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* est achevée. Plus aucun acte de procédure n'est attendu depuis leur approbation par le Conseil d'administration de ONU-Habitat en 2007. Elles sont donc applicables depuis lors. En la forme, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* font l'objet d'une résolution de ONU-Habitat<sup>13</sup>, c'est-à-dire d'un acte unilatéral d'une organisation internationale. Ainsi que le rappelle Catherine ROCHE, « la grande majorité des actes adoptés par des organisations internationales de coopération, [constituent] des recommandations, c'est-à-dire des actes qui invitent leur(s) destinataire(s) à suivre un comportement mais ... ne sont pas juridiquement obligatoires »<sup>14</sup>.

Cette analyse se confirme d'un double point de vue. Sur le fond, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* « énoncent les principes fondamentaux qui sous-tendent les aspects démocratiques, constitutionnels, juridiques et administratifs de la gouvernance locale et de la décentralisation... Elles ne constituent pas un moule uniforme et rigide applicable à tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies... »<sup>15</sup>. Au regard du style et de la présentation, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* ne comportent pas de dispositif organisé en articles. Elles sont rédigées au conditionnel et contiennent des formules qui révèlent de simples vœux. Leur tonalité est purement indicative.

<sup>13</sup> Il s'agit de la Résolution 21/3 du 20 avril 2007.

<sup>14</sup> ROCHE (Catherine).- *L'essentiel du droit international public*.- Paris : Gualino, 6<sup>ème</sup> édition, 2014, p. 40 et s.

<sup>15</sup> Introduction au texte officiel, Rubrique 3. « Processus préparatoire », § 12.

Dans ces conditions, en principe, la convergence entre l'Administration territoriale béninoise et les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* ne peut s'apprécier qu'en termes de compatibilité. Les professeurs Agathe VAN LANG et Geneviève INSERGUET-BRISSET ainsi que Geneviève GONDOUIN présentent la compatibilité comme « une expression du principe de légalité moins rigoureuse que la conformité »<sup>16</sup>. Pour Rémy ROUQUETTE, comme pour les auteurs précédemment cités, la compatibilité implique « seulement un principe de non-contrariété, de non contradiction »<sup>17</sup>, en l'occurrence<sup>18</sup> « entre [les] normes internes et [les] normes internationales »<sup>19</sup>, notamment lorsque la norme de référence « a un caractère ... prospectif » ou indicatif comme dans le cas des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*. Malgré tout, quelques paragraphes des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* sont rédigés en style impératif, rendant encore plus complexe l'analyse.

Quant à la Charte africaine de la décentralisation, elle constitue un traité. Son adoption par une Décision<sup>20</sup> de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en juin 2014 constitue le point de départ d'une nouvelle phase de son processus d'élaboration, celle de la signature et de la ratification. Elle n'entrera en vigueur que « trente... jours après la réception par le Président de la Commission de l'Union africaine de quinze ... instruments de ratification »<sup>21</sup>. Son applicabilité est, pour ainsi dire, virtuelle. Toutefois, même si la seule signature ne rend pas le traité opposable, un État signataire « ne

---

<sup>16</sup> VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève) et INSERGUET-BRISSET (Véronique).- *Dictionnaire de droit administratif*.- Paris : Sirey, 6<sup>ème</sup> édition, 2012, p. 84.

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup> La notion de compatibilité s'applique également aux rapports entre des normes internes. Il en est ainsi notamment en droit de l'urbanisme comme le rappellent VAN LANG, GONDOUIN et INSERGUET-BRISSET, *op. cit.*, p. 85.

<sup>19</sup> ROUQUETTE (Rémy).- *Dictionnaire du Droit administratif*.- Paris : Le Moniteur, 2002, p. 162.

<sup>20</sup> Décision Assembly/AU/Dec.529(XXIII).

<sup>21</sup> Charte africaine de la décentralisation, art. 24, § 1.

peut priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur »<sup>22</sup>.

En tant qu'accord de volontés entre États qu'elle a vocation à lier par son contenu sous les conditions habituelles de droit, la Charte africaine de la décentralisation comporte logiquement des stipulations rédigées en style impératif et correspondant à des obligations de résultat. De ce point de vue, et sous les précautions qu'impose l'état de la procédure de formation de la Charte africaine de la décentralisation, l'examen de la convergence entre l'Administration territoriale béninoise et cette Charte peut, *a priori*, être envisagé en termes de conformité. La conformité correspond au « rapport normalement nécessaire »<sup>23</sup> « entre deux normes dont l'une est subordonnée à l'autre »<sup>24</sup>. Toutefois, en raison de leur formulation, plusieurs autres de ses clauses ne traduisent manifestement que des recommandations ou de simples obligations de moyens<sup>25</sup>. Ce fait constitue également un facteur de complexité de l'analyse.

Enfin, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* et la Charte africaine de la décentralisation sont toutes postérieures à la plupart des lois béninoises sur la décentralisation et à de nombreux textes d'application de ces lois. En effet, les premières lois béninoises sur l'Administration territoriale actuellement applicables ont été promulguées le 15 janvier 1999. Quant aux décrets d'application, ils ont été adoptés à partir de 2001. Pendant ce temps, aucune des normes supranationales de décentralisation n'avait encore été adoptée au point de s'imposer au législateur et au gouvernement béninois dans leur action normative de formatage juridique de l'Administration territoriale. L'analyse porte donc sur une sorte de rétro-convergence, même si l'intérêt scientifique incontestable de cet exercice a été déjà démontré.

<sup>22</sup>Convention de Vienne sur le droit des traités conclu entre les États, art. 18.

<sup>23</sup>Cité sans précision de source par ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 180.

<sup>24</sup>YAN LANG, GONDOUIN et INSERGUET-BRISSET, *op. cit.*, p. 97.

<sup>25</sup>Il est donc possible d'affirmer que la Charte africaine de la décentralisation comporte, comme la Charte européenne de l'autonomie locale, un « noyau obligatoire » auquel aucun État partie ne peut se soustraire, même si ce « noyau obligatoire » découle d'approches différentes dans les deux Chartes.

La complexité ainsi soulignée n'est pas dépourvue de tout lien avec la portée variable de la convergence de l'Administration territoriale béninoise avec le droit supranational de la décentralisation.

## B. UNE PORTEE VARIABLE

Les thèmes sur lesquels l'appréciation de la convergence entre l'Administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation peut être entreprise sont trop nombreux pour être tous traités dans le cadre de la présente communication. Dans une démarche délibérément sélective, il est possible de se limiter à quelques exemples. Ceux retenus ont trait aux concepts ainsi qu'aux règles d'organisation et de fonctionnement. Par rapport aux uns comme aux autres, la convergence entre le droit écrit et la pratique de l'Administration territoriale béninoise d'une part, les normes supranationales de la décentralisation d'autre part, est, soit presque absolue, soit plutôt limitée en raison des nuances qu'elle comporte.

Trois premiers exemples sont donnés ci-après d'une convergence presque absolue.

D'abord, la Charte africaine de la décentralisation prône une approche systémique de celle-ci. À la différence sensible de la *Charte européenne de l'autonomie locale* et de la *Charte ibéro-américaine de l'autonomie municipale*, la Charte africaine de la décentralisation lie, à travers son titre, la décentralisation à la gouvernance locale et au développement local<sup>26</sup>. Malgré les apparences trompeuses de leur titre, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* traitent en tout premier lieu de « gouvernance et démocratie à l'échelon local »<sup>27</sup>. Le Bénin étant dans cette dynamique, il a conçu dès lors la décentralisation comme une composante de la réforme de l'Administration

<sup>26</sup> Alors que la décentralisation est un moyen pour établir l'autonomie locale, le développement local est la finalité de la décentralisation et dépend de la qualité de la gouvernance locale.

<sup>27</sup> Titre de la rubrique A du document. Les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* s'accompagnent de *Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous*, dont la garantie apparaît un peu comme la finalité de la décentralisation.

territoriale<sup>28</sup> s'inscrivant elle-même dans le cadre global de la réforme administrative et institutionnelle<sup>29</sup>. Mieux, il s'est doté d'un Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire<sup>30</sup>.

Ensuite, la Charte africaine de la décentralisation prescrit aux États parties de reconnaître « différents niveaux de gouvernement »<sup>31</sup>. Quant à elles, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* font souvent référence aux « différents échelons de gouvernement »<sup>32</sup>. Ces formules ne peuvent pas être interprétées comme imposant la création de plusieurs catégories de collectivités territoriales. Pourtant, la plupart des États dans le monde choisissent d'en faire coexister deux<sup>33</sup>, trois<sup>34</sup> voire quatre<sup>35</sup>. Dans une démarche quelque peu singulière, la République du Bénin a choisi dans les années 1990 de construire une Administration territoriale ne comportant, dans une première phase de sa réforme, qu'un échelon unique de décentralisation<sup>36</sup>. De manière inattendue, ce choix trouve un fondement dans la Charte africaine de la décentralisation aux termes de laquelle « la politique de décentralisation ... peut être mise en œuvre de manière progressive pour tenir compte du temps nécessaire au renforcement des capacités »<sup>37</sup>.

<sup>28</sup> Depuis 2009, le Gouvernement béninois a adopté une Politique (unique) de décentralisation et de déconcentration (PONADEC).

<sup>29</sup> Après la récente fusion des anciens ministères respectivement chargés de la Fonction publique et de la réforme administrative, il a été créé une Direction générale de la Réforme de l'État.

<sup>30</sup> Cf. décret n° 2007-448 du 2 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire.

<sup>31</sup> Charte africaine de la décentralisation, art. 5, § 1.

<sup>32</sup> Voir par exemple *Lignes directrices Internationales sur la décentralisation*, Rubrique B, § 17.

<sup>33</sup> Exemples du Burkina-Faso et du Gabon.

<sup>34</sup> C'est le cas du Togo. Cf. Constitution de la IV<sup>ème</sup> République togolaise, art. 141 al. 3.

<sup>35</sup> Il en est ainsi au Maroc. Cf. constitution du 29 juillet 2011, art. 135, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>36</sup> Cf. loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin, art. 1<sup>er</sup> in fine.

<sup>37</sup> *Lignes directrices Internationales sur la décentralisation*, Rubrique B § 22. La progressivité est de nature à justifier, entre autres, une « extension des attributions confiées aux autorités locales [sous la réserve] de mesures renforçant leur capacité à exercer ces attributions » (*Idem*, Rubrique B, § 21).

Enfin, le choix fait par le Bénin de lier étroitement assistance et contrôle de légalité dans la tutelle est conforme à la Charte africaine de la décentralisation qui fait obligation au « *gouvernement central [de s'assurer], par un appui et une surveillance appropriée* », que la gestion locale est satisfaisante, notamment en matière financière.

À l'opposé, dans les deux exemples qui suivent, la convergence comporte des nuances plus ou moins importantes.

En premier lieu, la Charte africaine de la décentralisation et les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* résultent de compromis entre des États de langues et de tradition juridique différentes. Cela aurait pu faire craindre l'imposition aux États francophones comme le Bénin de la conception anglo-saxonne de la décentralisation dont l'influence s'étend, notamment du fait des agences d'aide au développement. Cette conception est caractérisée par une approche large dans laquelle le terme « *décentralisation* » est conçu comme un générique recouvrant la dévolution, la délégation, la déconcentration et la privatisation<sup>38</sup>. Mais, l'invasion conceptuelle ne s'est pas produite. Même si des termes caractéristiques de la conception anglo-saxonne comme « *dévolution* »<sup>39</sup>, « *décentralisation politique* », etc. figurent dans les deux textes supranationaux, le vocabulaire juridique francophone y est préservé pour l'essentiel de sorte que la convergence entre le droit interne et les normes supranationales est, de ce point de vue, assez satisfaisante. Cependant, il convient de signaler l'usage ambigu<sup>40</sup> et presque systématique dans la Charte africaine de la décentralisation de la formule « *gouvernements locaux* » pour désigner les collectivités

<sup>38</sup> Dans la conception anglo-saxonne, la dévolution correspond à la décentralisation territoriale ; la délégation est synonyme de décentralisation technique ; la déconcentration et la privatisation ont pratiquement le même contenu que dans la conception francophone, où elles constituent néanmoins des concepts opposés à celui de décentralisation.

<sup>39</sup> Le mot « *dévolution* » est également connu en vocabulaire juridique français, avec un sens différent.

<sup>40</sup> La formule précise souvent utilisée est « *gouvernements locaux ou ... autorités locales* ». Elle n'est pas rigoureusement synonyme de « *collectivités territoriales ou locales* », encore que la nuance entre « *gouvernements locaux* » et « *autorités locales* » n'est pas évidente.

territoriales<sup>41</sup>. Cette formule est pour le moment presque inconnue des textes et de la pratique de l'Administration territoriale au Bénin.

En deuxième lieu, la Charte africaine de la décentralisation et les Lignes directrices internationales fixent le principe de subsidiarité en vertu duquel « la prise de décisions, ... l'élaboration, ... l'adoption et ... la mise en œuvre des programmes et des politiques [doivent être confiées] aux niveaux inférieurs [de] gouvernement [dans tous les cas] où les gouvernements locaux ou les autorités locales offrent une meilleure garantie de pertinence et d'efficacité »<sup>42</sup>, « étant entendu que seuls les rôles et responsabilités hors [des capacités des autorités locales] doivent être assignés à une autre autorité »<sup>43</sup>. Même si les lois de décentralisation définissent les compétences des communes béninoises<sup>44</sup>, rien n'indique que ces compétences aient été déterminées sur la base d'une évaluation préalable des capacités des collectivités territoriales concernées de manière à garantir l'efficacité de leur exercice à cet échelon. Les travaux entrepris sur la clarification des missions de l'État ont conduit à proposer une extension des compétences des communes. Cependant, cette proposition s'inscrit dans la logique de l'« État allégé » inaugurée en Allemagne à la fin des années 1990<sup>45</sup> plus qu'elle ne repose sur une évaluation des capacités des communes. Au demeurant, elle n'a jamais été mise en œuvre. Toujours est-il que, après avoir indiqué que « les compétences devraient être partagées entre les différents échelons de gouvernement, exercées simultanément »<sup>46</sup>, les Lignes directrices internationales sur la décentralisation fixent le principe selon

<sup>41</sup> La formule « collectivités locales » n'apparaît que trois fois dans le texte. Il en est d'ailleurs de même dans les Lignes directrices internationales sur la décentralisation où l'expression privilégiée est « autorités locales ».

<sup>42</sup> Chartes africaine de décentralisation, art. 6 § 1. La formule des Lignes directrice internationale sur la décentralisation, selon laquelle le principe signifierait que « les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues, qui sont les plus proches des citoyens » paraît trop absolue et donc peu conforme à l'esprit de la subsidiarité.

<sup>43</sup> Lignes directrices internationales sur la décentralisation, Rubrique C, § 31.

<sup>44</sup> Cf. loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, art. 82 à 107.

<sup>45</sup> DEBBASCH et COLIN, *op. cit.*, p. 80.

<sup>46</sup> Lignes directrices internationales sur la décentralisation, Rubrique B, § 17.

lesquelles les compétences locales « devraient être complètes et exclusives »<sup>47</sup>. Le principe ainsi énoncé tend à imposer la technique des blocs de compétences. Or, dans la plupart des matières qui servent à structurer le champ d'intervention des collectivités territoriales béninoises, les compétences sont implicitement partagées entre l'État et les communes. Par exemple, en disposant que « la commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel [et qu'] elle assure en outre l'entretien de ces établissements »<sup>48</sup>, le législateur béninois laisse entendre que les autres responsabilités (recrutement des enseignants, définition des programmes de formation, ...) relèvent de la compétence de l'État, et que la matière « Enseignement primaire et maternel » est partagée. En conséquence, pour autant qu'il s'impose, ce principe n'est pas rigoureusement respecté pour l'instant au Bénin.

Les simples nuances ne remettent pas radicalement en cause la convergence. Mais, dans certains cas, les nuances se muent en écarts significatifs.

## II. DES ECARTS SIGNIFICATIFS

Les écarts significatifs entre l'Administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation, lesquels méritent de retenir l'attention sont de deux types qui correspondent, l'un à une démocratie locale faiblement garantie (A), l'autre à une autonomie locale minimaliste (B).

### A. UNE DEMOCRATIE LOCALE FAIBLEMENT GARANTIE

Conçue par Abraham LINCOLN comme « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », la démocratie est aujourd'hui davantage un régime de liberté. La décentralisation est assimilée à la démocratie locale. Celle-

---

<sup>47</sup> *Idem*, Rubrique C, § 33.

<sup>48</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 97 al. 1.

ci s'exerce notamment à travers l'élection et la participation citoyenne qui, dans les textes juridiques et la pratique de la décentralisation au Bénin, sont largement en-deçà des normes supranationales de décentralisation.

La Charte africaine de la décentralisation et les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* fixent le principe de l'élection des autorités locales<sup>49</sup> et obligent les États à inscrire ce principe dans leur législation nationale par « une définition claire des modalités et de la périodicité de ladite élection »<sup>50</sup>. À première vue, le Bénin se conforme à cette exigence. Le principe de l'élection des organes délibérants locaux est inscrit dans la Constitution du 11 décembre 1990<sup>51</sup> et une loi définit les règles particulières applicables aux élections des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des Conseils de village ou de quartier de ville<sup>52</sup>. Mais, les normes supranationales de décentralisation sont plus exigeantes en matière d'élections locales.

Aux termes de la Charte africaine de la décentralisation, « les assemblées délibératives et [les] organes exécutifs [locaux doivent être tous] démocratiquement élus »<sup>53</sup>. La question est de savoir ce qu'est une élection démocratique. Sur le plan purement étymologique ou sémantique, l'interprétation est largement ouverte car, est démocratique, ce « qui appartient à la démocratie, [est] conforme à la démocratie [et] aux intérêts du peuple..., respectueux de la volonté, de la liberté de chacun »<sup>54</sup>. Cependant, au regard du contexte, la question est plus complexe. En effet, en s'inspirant d'une démonstration faite par M. LOCATELLI<sup>55</sup> au sujet du projet de Charte

<sup>49</sup> Charte africaine, art. 5, § 2 ; Lignes directrices internationales, Rubrique B, § 15.

<sup>50</sup> Charte africaine, art. 13, § 1.

<sup>51</sup> Constitution du 11 décembre 1990, art. 151.

<sup>52</sup> Loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007, modifiée et complétée, formant le Livre V du Code électoral objet de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013.

<sup>53</sup> Charte africaine de la décentralisation, art. 5, § 2.

<sup>54</sup> *Le nouveau Petit Robert de la Langue française*, version électronique, 2009, article « démocratique ».

<sup>55</sup> Conseil de l'Europe.- *Autonomie locale et régionalisation en Méditerranée* : actes du séminaire international tenu les 2 et 3 décembre 1999 à Rabat (Maroc), 2000.

*mondiale de l'autonomie locale*, il est possible d'affirmer que la Charte africaine de la décentralisation s'inspire de la *Charte européenne de l'autonomie locale*. Malgré des différences de forme et de fond importantes, il y aurait entre celle-ci et celle-là une sorte de paternité par antériorité. Or, dans la *Charte européenne de l'autonomie locale*, l'élection des membres des conseils ou des assemblées a lieu au « *suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel* »<sup>56</sup>. Si les auteurs de la Charte africaine de la décentralisation ont entendu remplacer cette formule par l'expression « *démocratiquement élus* » étendue aux organes exécutifs<sup>57</sup>, l'élection démocratique serait alors, dans leur esprit, une élection au suffrage direct. Mais, après avoir envisagé l'élection du maire au suffrage direct, le Bénin a finalement choisi de le faire élire par le Conseil délibérant en son sein. L'avantage de ce choix réside dans le fait qu'il rend l'exécutif local responsable devant le Conseil et facilite le dénouement de crises de gouvernance comme le montrent les cas de destitution de maires enregistrés au Bénin. Toutefois, il réduit la légitimité du maire, et serait contraire à un éventuel principe d'élection de l'exécutif local au suffrage direct si une telle interprétation de la Charte venait à s'imposer.

En tout état de cause, la Charte africaine de la décentralisation prescrit aux « *gouvernements centraux [d'adopter] des lois électorales qui promeuvent des élections régulières, démocratiques, libres et justes au niveau des gouvernements locaux* »<sup>58</sup>. Pourtant, les premières élections communales et municipales de l'ère du Renouveau démocratique n'ont été organisées que près de trois ans après la promulgation de la loi électorale et plusieurs fausses annonces. A cet effet, certains estiment qu'elles n'ont finalement eu lieu que

<sup>56</sup> *Charte européenne de l'autonomie locale*, art. 3, § 2.

<sup>57</sup> En Europe, le débat porte, non pas sur le mode de désignation des organes exécutifs mais sur le caractère obligatoire ou facultatif de leur responsabilité devant les organes délibérants. Sur ce débat et son influence sur la ratification tardive par la France de la *Charte européenne de l'autonomie locale*, voir notamment WILLIAMS-RIQUIER. - « La Charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation » in *Revue française d'administration publique*, 2007/1, n° 121-122, p. 191 à 202.

<sup>58</sup> *Charte africaine de la décentralisation*, art. 13, § 2.

sous la pression des partenaires techniques et financiers. Pour preuve, les élections dites locales au Bénin qui devaient avoir lieu à la suite des communales et municipales de 2002-2003 n'ont pas été organisées. De même, les élections communales, municipales et locales tenues en avril-mai 2008 étaient attendues un peu plus tôt. Dans de nombreux cas, l'installation des conseils communaux et municipaux qui en sont issus s'est déroulée dans des conditions peu satisfaisantes et l'élection des exécutifs a été retardée. Mieux, les élections qui devaient avoir lieu en 2007 ont été reportées *sine die*<sup>59</sup>. En raison de ces considérations, il est donc possible d'affirmer que, depuis l'amorce du processus de décentralisation, le Bénin n'a jamais respecté le principe de l'organisation régulière de l'élection des autorités locales. Sans être l'apanage des États africains<sup>60</sup>, le report des élections locales est ici récurrent et témoigne d'une certaine légèreté. Il est probablement à lier à la nature de ces élections. Malgré la reconnaissance de leur caractère politique dans plusieurs États<sup>61</sup>, les élections locales, sont rarement constitutionnalisées du point de vue de leurs modalités, et considérées de ce fait comme des élections mineures.

En dehors de l'élection des autorités locales, une deuxième exigence de la démocratie locale est la participation citoyenne. Les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* et la Charte africaine de la décentralisation recommandent ou prescrivent « un mélange équilibré de démocratie représentative et de démocratie participative »<sup>62</sup>, l'habilitation des autorités locales « par la Constitution et par la législation nationale, à définir

<sup>59</sup> Le report *sine die* a été consacré par la loi n° 2013-07 du 4 juin portant dispositions transitoires et dérogatoires à l'article 86 de la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 et aux articles 4 et 6 de la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007.

<sup>60</sup> Sur des cas de report d'élections locales en France, consulter par exemple l'adresse <http://www.lpolitique.fr/archive/2005/12/16/report-en-mars-2008-des-elections-municipales-et-cantonales.html>.

<sup>61</sup> Voir par exemple Cons. const. français, Décision n° 146 DC du 18 novembre 1982 « Quotas par sexe » ; loi n° 07/96 du 12 mars 1996, modifiée, portant dispositions communes à toutes les élections politiques en République Gabonaise.

<sup>62</sup> *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*, Rubrique A, § 1 ; Charte africaine, art. 12, § 1

*des formes appropriées de participation populaire* »<sup>63</sup>, l'adoption « *de nouvelles formes de participation telles que les conseils de quartier, les conseils de communautés, la cyberdémocratie, la budgétisation participative, les initiatives civiles, les référendums...* »<sup>64</sup> afin de garantir l'implication de toutes les couches de la population, y compris les minorités sexuelles<sup>65</sup>, voire de la diaspora<sup>66</sup>.

Au Bénin, en dehors de l'institution de conseils aux échelons infra-communaux et de quelques mécanismes d'information<sup>67</sup>, les lois de décentralisation font peu de cas de la participation citoyenne. Grâce à l'action de quelques organisations de la société civile soutenues par des partenaires techniques et financiers, la reddition des comptes se développe mais demeure informelle. Les textes et la pratique relative à l'Administration territoriale au Bénin ne respectent donc pas les exigences du droit supranational de la décentralisation en matière de participation citoyenne. Un écart significatif est également observable en termes de protection de l'autonomie locale, réduit à sa plus simple expression.

## B. UNE AUTONOMIE LOCALE MINIMALISTE

L'autonomie locale paraît *a priori* si insaisissable que sa définition est comparée par Manon GHEVONTIAN à « *un tonneau des Danaïdes* »<sup>68</sup>. Pourtant, il est possible d'affirmer que « *par son étymologie, la notion d'autonomie [locale] désigne le pouvoir [des collectivités territoriales] de se [gérer] librement* »<sup>69</sup>. Elle s'exprime, selon les États et les langues, par différents autres concepts qui sont censés en être des synonymes : auto-administration, libre-administration, *self-government*, *selbsverwaltung*, etc. En

<sup>63</sup> *Idem*, Rubrique A, § 4 ; Charte africaine, art. 12, § 7.

<sup>64</sup> *Idem*, Rubrique A, § 7 ; Charte africaine, art. 12 et 13.

<sup>65</sup> *Idem*, Rubrique A, § 4.

<sup>66</sup> *Idem*, Rubrique A, § 8 et 9 ; Charte africaine, art. 10, 12 et 13.

<sup>67</sup> Cf. loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 30 al. 1, art. 34, art. 128 et s.

<sup>68</sup> GHEVONTIAN (Manon) - « À la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes », p. 2.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 3.

revanche, il paraît difficile d'assimiler l'autonomie locale à la décentralisation. En effet, la première apparaît davantage comme un résultat ou une finalité alors que la seconde est de l'ordre du processus en dépit de la corrélation indéniable entre elles.

Pour garantir l'autonomie locale, les normes supranationales de décentralisation prescrivent un contrôle des interventions de l'État, un transfert conséquent de ressources aux collectivités territoriales et un encadrement strict du contrôle de l'État sur celles-ci. En vertu des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*, le gouvernement central et les services déconcentrés de l'État ne peuvent intervenir dans les affaires relevant de la compétence des autorités locales que si celles-ci sont défailtantes. La charge de la justification de l'intervention incombe à l'autorité étatique. La pertinence de l'intervention devrait être appréciée par une institution indépendante<sup>70</sup>. La Constitution tunisienne du 26 janvier 2014 constitue un modèle à cet égard. Mais les principes énoncés par les textes supranationaux en matière de participation citoyenne ne sont pas respectés au Bénin. Malgré les « *dispositions prises par le Gouvernement en vue d'accélérer les transferts au profit des communes, certains ministères sectoriels maintiennent encore sous exécution centrale des projets d'investissement de compétence communale* »<sup>71</sup>. De même, aucun mécanisme de contrôle des interventions des autorités étatiques dans la sphère locale n'est prévu par les textes en vigueur ou mis en œuvre de manière informelle.

En matière de transferts financiers de l'État central vers les collectivités territoriales, les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* vont au-delà de la concomitance entre transfert de compétences et de ressources déjà inscrite dans les lois béninoises de décentralisation suite à l'intervention du juge

<sup>70</sup> *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*, Rubrique B, § 24 et 25.

<sup>71</sup> MDGLAAT.- *Aide-mémoire de la revue du secteur « Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire*, avril 2014, p. 10.

constitutionnel. Elles fixent un principe de proportionnalité, qui est étendu aux compétences déléguées : « *les ressources financières des autorités locales devraient être proportionnelles aux tâches et responsabilités qu'elles assument et leur assurer la viabilité financière et l'autonomie. Tout transfert ou [toute] délégation de tâches ou de responsabilités par l'État devrait être accompagné des ressources financières correspondantes et adéquates, de préférence selon des dispositions inscrites dans la constitution ou la législation nationale* »<sup>72</sup>. Le même principe de proportionnalité est appliqué aux impôts<sup>73</sup>. Il est prescrit aux États de se conformer aux normes éventuellement définies par des organisations régionales ou sous-régionales d'intégration en termes de pourcentage de ressources du budget national à transférer aux collectivités territoriales. De ce point de vue, malgré une nette progression de leur montant, les transferts de l'État béninois aux communes ne représentaient en 2013 que 3,81 % des dépenses du Budget général de l'État, contre un seuil de 15 % prescrit par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)<sup>74</sup>. Le professeur OUEDRAOGO y reviendra probablement dans sa communication déjà annoncée.

Enfin, en vertu des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*, « *le contrôle des autorités locales ... devrait se limiter à une vérification a posteriori de la légalité des actes des autorités locales et respecter l'autonomie ... locale* »<sup>75</sup>. Quoiqu'une analyse approfondie des lois béninoises de décentralisation révèle l'existence de quelques hypothèses de contrôle *a posteriori*, l'approbation et l'exécution différée des actes transmis au représentant de l'État constituent des preuves du maintien d'un contrôle *a priori* non conforme aux normes supranationales. Une communication de M. Césaire

---

<sup>72</sup> *Lignes directrices internationales sur la décentralisation*, Rubrique D, § 49.

<sup>73</sup> *Idem*, Rubrique D, § 53.

<sup>74</sup> Alde-mémoire, déjà cité, p. 13 et 17.

<sup>75</sup> *Lignes directrices internationales*, Rubrique C, § 37 et 38.

KPENONHOUN est attendue dans le cadre du présent colloque sur le contrôle de tutelle.

### CONCLUSION

En ce qui concerne le Bénin, le droit supranational de la décentralisation découle pour l'instant des *Lignes directrices internationales sur la décentralisation* et de la *Charte africaine sur les valeurs et les objectifs de la décentralisation*, abstraction faite du droit communautaire. Bien que cohérent, le droit supra national est hétérogène : il comporte des normes impératives et des normes indicatives ; certaines de ces normes sont déjà applicables tandis que d'autres sont encore en formation. Cette hétérogénéité des normes supranationales, combinée à l'antériorité de la plupart des lois béninoises de décentralisation et de leurs décrets d'application rend complexe l'appréciation de la convergence entre les textes juridiques et la pratique nationale d'une part, le droit supranational d'autre part. La comparaison révèle à la fois une convergence relative et des écarts significatifs. Une réduction de ces écarts suppose une action sur les textes nationaux. Sans l'imposer, les normes supranationales de décentralisation incitent les États à inscrire le plus possible les garanties de l'autonomie locale dans leur Constitution. Le néo-constitutionnalisme africain, qui s'est développé à la faveur des transitions démocratiques des années 1990, intègre déjà la décentralisation. Les nouvelles Constitutions générées ou favorisées par les printemps arabes amplifient le mouvement. Il en est ainsi dans la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 et surtout dans celle adoptée le 26 janvier 2014 en Tunisie. Ces deux Constitutions consacrent aux collectivités territoriales un titre ou un chapitre de dix à douze articles (art. 135 à 146 ; 131 à 142) dont certains énoncent des principes concrets et des règles détaillées conformes au droit supranational alors que celui-ci est encore partiellement en formation. Elles confirment ainsi en Afrique une

anticipation sur l'entrée en vigueur des normes supranationales, déjà observée en Europe.

Indépendamment de toute constitutionnalisation de la décentralisation, l'intention, l'économie générale, le contenu et les termes de la Charte africaine sur les valeurs et les objectifs de la décentralisation sont si explicites qu'il est permis de penser qu'elle ne lie pas que les États qui y sont parties. Elle régit, non seulement les rapports entre les États et les collectivités territoriales en protégeant l'autonomie de celles-ci face à ceux-ci, mais aussi les relations entre les élus locaux et les citoyens. Au regard de la jurisprudence GISTI du Conseil d'État français en date du 11 avril 2012, cette Charte pourrait être reconnue d'effet direct et être invoquée devant les juges nationaux pour revendiquer, ne serait-ce que l'adoption des textes juridiques que la Charte prescrit de prendre pour garantir la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques dans le cadre de l'autonomie locale, ainsi que l'organisation régulière d'élections locales./.