

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

Plus de 10 ans de la décentralisation

Sous la Direction de
Hadjou GOND SALAMI



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

COMITE SCIENTIFIQUE

- Ferdinand Adama KPODAR : Agrégé de droit public et de sciences politiques, Professeur Titulaire des Universités, Vice-président de l'Université de Kara (TOGO);
- Dodzi K. KOKOROKO : Agrégé de droit public et de sciences politiques, Professeur Titulaire des Universités, Vice-doyen de la faculté de droit de l'Université de Lomé (TOGO);
- Urbain NGAMPIO OBELE - BELE : Agrégé de droit public, Maître de Conférences des Universités, Université d'Aix Marseille (FRANCE);
- Ibrahim D. SALAMI : Agrégé de droit public, Maître de Conférences des Universités, Vice-doyen de la faculté de droit et de sciences politiques, Directeur du Centre de Droit Administratif et de l'Administration Territoriale « CeDAT », Universités d'Abomey - Calavi (BENIN);
- Marie Epiphane SOHOUEYOU : Agrégé de droit public, Maître de Conférences des Universités, Directeur Adjoint de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), Universités d'Abomey - Calavi (BENIN);
- Dandi GNAMOU : Agrégé de droit public, Maître de Conférences des Universités, Cheffe de département de droit public à la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN).

COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication :** Ibrahim D. SALAMI : Agrégé de droit public, Maître de Conférences des Universités, Vice-doyen de la faculté de droit et de sciences politiques, Directeur du Centre de Droit Administratif et de l'Administration Territoriale « CeDAT », Université d'Abomey - Calavi;
- Secrétaire scientifique :** Diane O. GANDONOU : Docteur en Droit Public, Enseignant-chercheur, Faculté de droit et de sciences politiques (FDSP), Université de Parakou;
- Secrétaire Adjoint :** Hilaire AKEREKORO : Docteur en Droit Public, Enseignant-chercheur, Faculté de droit et de sciences politiques (FADESP), Université d'Abomey-Calavi;
- Membres :** - Léon JOSSE : Docteur en théorie du droit, Enseignant-chercheur, Faculté de droit et de sciences politiques (FADESP), Université d'Abomey-Calavi ;
- Fidèle K. AYENA : Docteur en Droit Public, Enseignant-chercheur, Faculté de droit et de sciences politiques (FADESP), Université d'Abomey-Calavi ;
- Flacore LOKO HOUNKPATIN : Assistant de recherches au CeDAT/FADESP ;
- Josué CHABI KPANDE : Assistant de recherches au CeDAT/FADESP ;
- Pierre-Claver ADONON : Assistant de recherches au CeDAT/FADESP ;

« 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

Sous la direction de

IBRAHIM DAVID SALAMI

Forum du Colloque international sur les dix ans de la décentralisation au Bénin
Lomé, Bénin Royal Hôtel, Salle Toffa 1^{er}), les 12 et 13 janvier 2015

Partenariat de la Coopération Suisse au Bénin, du Programme des Nations Unies
pour le Développement et de la Coopération Bénino-allemande



LEGISTIQUE ET DÉCENTRALISATION AU BÉNIN

Par

Léon JOSSE

*Docteur en théorie du droit,
Chercheur invité à Paris I Panthéon Sorbonne (France),
Enseignant chercheur à la Faculté de droit et de sciences politiques (FADESP),
Université d'Abomey-Calavi (BENIN)*

Faut-il au moyen de dispositions juridiques diverses³²⁷ rimant avec la légistique assurer l'effectivité de la décentralisation au Bénin ? La décentralisation constitue « un transfert de compétence de l'Etat, personne morale de droit public vers d'autres collectivités infra-étatiques, elles aussi investies de la personnalité juridique »³²⁸.

Quant à la légistique, elle remonte à la Grèce antique à travers les lois de Solon, à la Rome antique au moyen de l'activité des juriconsultes (Celsus, Ulpian, Gaius, Paul, Papinien Modestus, Justinien) pendant le moyen âge européen (Martinus, Bulgarus, Grégoire VII, Gratien, Bartole, Charles

³²⁷ Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin; Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes de la République du Bénin; Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut spécial; Loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin; Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin; Loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de sections de village en République du Bénin; Loi n° 2009-17b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

³²⁸ BLANC, "La séparation verticale des pouvoirs", in *Annales droit constitutionnel* sous la direction de Michel VERPEAUX, Paris, Dalloz, 2010, p. 40.

de l'Atlantique et du Littoral du 07 août 2012; arrêté préfectoral portant marche pacifique de protestation du 18 février 2013; arrêté préfectoral du 23 juillet 2013 portant interdiction de toutes les manifestations publiques organisées en violation, de la procédure en vigueur dans les départements Atlantique-Littoral. Il convient d'attribuer au maire le maintien de l'ordre public avec l'appui de l'autorité du préfet pour éviter cette incompatibilité normative.

En deuxième lieu, il paraît surprenant de réserver conformément à l'article 124 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, au ministre en charge de l'administration territoriale, le règlement des différends des biens et des droits indivis entre les communes lorsqu'on considère le préfet selon l'article 10 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin que le préfet est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département et l'unique représentant du gouvernement et de chacun des ministres par isolément. On pourrait objecter que certains différends pourraient aller au-delà du département, lieu de compétence du préfet. Mais, pour être en phase avec la division verticale du pouvoir, le règlement des différends entre plusieurs départements peut relever des attributions des préfets concernés au lieu de circuler ces derniers par une attribution du ministre en charge de l'Administration territoriale.

En troisième lieu, si le maire est le premier responsable de la commune en vertu de l'article 48 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, il paraît malencontreux de subordonner l'action en justice de la part du contribuable d'une commune à une décision de l'autorité de tutelle au moyen d'un mémoire détaillé conformément aux articles 162 et 165. L'encadrement des actions en justice fait monter des frais et les intimidantes à la charge du contribuable pour les frais et les

procédures. L'absence de mesure législative ne se réduit pas aux incompatibilités normatives.

B. DU REJET D'ACTEURS POTENTIELS (LEGITIMITE)

Dans le cadre d'une bonne gouvernance non réductible à la gestion, il est important de considérer à une juste valeur tous les acteurs à partir du rôle qu'ils jouent dans le processus. Si les lois en matière de décentralisation accordent une importance non négligeable aux contribuables, aux élus locaux et à toutes les institutions qui en résultent, elles ignorent, par méconnaissance historique peut-être, les chefs religieux, dépositaires de l'autorité traditionnelle. La décentralisation au Bénin, calquée sur celle de la France de 1981 n'a pas voulu reconnaître l'importance du pouvoir des chefs religieux au sein de la commune au point de produire un modèle fondé sur les institutions de l'Etat africain moderne. Ne pouvant pas entrevoir les modalités d'association des pouvoirs religieux à la gestion de la commune, le législateur béninois a opté pour un mimétisme français, source d'ineffectivité de la décentralisation au Bénin. Le rôle des acteurs potentiels constitue un déficit d'effectivité, d'efficacité et d'efficience de la norme décentralisatrice.

La mise à l'écart des chefs religieux dans le cadre de la décentralisation permet de retenir comme institutions uniques les instances de l'Etat moderne au détriment des valeurs traditionnelles en attente d'officialisation dans le droit de décentralisation. Elle est mise de côté de manière systématique au point d'être considérée comme un droit officiel de la décentralisation lorsque les pouvoirs traditionnels ont échoué lamentablement dans la résolution des crises survenues au sein de la commune. Les heurts entre les groupes sociolinguistiques du fait du passage à l'histoire, entre groupes religieux, entre institutions publiques de la commune et contribuable de la commune attestent de la vivacité et de la nécessité de considérer les chefs religieux, les rois dans le processus de la

chaque groupe socio-linguistique pour en dégager une analyse qui monte de l'empirisme logique vers l'intelligibilité normative. Il s'agit de répertorier et de rédiger les coutumes béninoises à l'instar de la rédaction des coutumes en France au XIV^{ème} et de les fédérer par l'évolution pour en faire des lois dont les caractères sont général et impersonnel. La rédaction du Code civil français de 1804³⁰⁰ en est une belle illustration de la science de la législation dans ses aspects théorique et pratique³⁰¹.

Souvent ignorée par les Etats du Tiers monde ou les Etats sous-développés, la législation pourrait constituer une lueur d'espoir pour le développement de ces derniers en dégageant dans leur corpus juridique des spécificités qui garantissent l'effectivité de leurs instruments juridiques.

Si l'on compte que ces matières sont ignorées par les rédacteurs de la norme ou le législateur béninois, l'on comprend au moins, les raisons qui justifient le mimétisme juridique ou la théorie de l'isomorphisme des catégories juridiques dans tous les textes juridiques béninois en général et dans le domaine de la décentralisation en particulier. Il est vrai qu'il existe des normes universelles inhérentes au progrès, il n'est pas moins vrai que des spécificités juridiques sont propres à chaque pas ou chaque espace juridique. L'heure de bilan n'a-t-elle pas sonné ?

B- DE L'EVALUATION LEGISLATIVE

Une disposition juridique assure son effectivité par son évaluation. Dans est le cas, les lois relatives à la décentralisation doivent être évaluées par des critères précis pour qu'on retienne celles qui fonctionnent correctement et améliore celles qui ont du plomb dans l'aile notamment les incom-

normatives et le rejet d'acteurs potentiels. Une loi qui bouleverse l'ordre social en exigeant plus de moyens financiers mérite d'être retirée de l'arsenal de la décentralisation. L'évaluation législative contribue à l'effectivité des lois relatives à la décentralisation. Et ce me semble le cadre de ce colloque.

Comme l'évaluation législative est non négligeable, elle doit s'inscrire dans une durée après une période d'expérimentation raisonnable de la disposition juridique. Elle concourt si elle est régulière, à la mise à disposition des destinataires, des lois qui s'inspirent de la réalité sociale au lieu d'en être un prisme déformant.

CONCLUSION

La bonne décentralisation au Bénin nécessite un recours à la législation, car faute d'elle, les lois qui en résultent engendreraient une ineffectivité inquiétante. Point de salut en dehors de la législation autrement ce serait un homme légiférer en tremblant tel est le vœu du doyen Carbonnier.

³⁰⁰ Benys DE BECHILLON, L'imaginaire d'un code, Paris, Publication du centre de philosophie et de droit, Paris II.
³⁰¹ - L. J. WINTGENS, " To follow a rule as a legislator " Rechtsstheorie, 1999, I, 1, 1. Legsprudence as a new theory of legislation, special workshop at the 2003 IVR Congress in...