Maastricht University

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales en droit du Bénin et en droit de la France

Citation for published version (APA):

Abasse, O. (2020). *Le principe de la libre administration des collectivités territoriales en droit du Bénin et en droit de la France*. [, Maastricht University]. Maastricht University. https://doi.org/10.26481/dis.20201112oa

Document status and date:
Published: 01/01/2020

DOI:
10.26481/dis.20201112oa

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

• A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
• The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
• The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 04 May. 2024

VALORISATION ADDENDUM

« Le principe de la libre administration des collectivités territoriales en droit du Bénin et en droit de la France », thème d'actualité objet de notre étude, et combien évocateur pour l'avenir des collectivités territoriales au Bénin et en France. Son examen a conduit à d'importants résultats dont il s'impose à nous, l'impérieuse nécessité d'assurer la valorisation. Pour atteindre cet objectif, il nous paraît utile de répondre à la question de savoir d'abord, pourquoi cette étude et son orientation ? Quels en sont les résultats et pourquoi sont-ils innovants ? Ensuite, indiquer à qui s'adresse les résultats de cette étude et comment pourront-ils être exploités ? Enfin, comment assurer de la pertinence des résultats de recherches obtenus pour plus d'autonomie aux collectivités territoriales au Bénin et en France, d'une part, et comment ces résultats seront-ils diffusés dans les deux pays d'autre part ?

1- Pourquoi cette étude et son orientation ?

Le choix de réfléchir dans un cadre juridique comparé sur la liberté d'administration des collectivités territoriales au Bénin et en France se justifie par la nécessité d'apprécier après plus d'une décennie d'effectivité de la décentralisation au Bénin, la nécessité d'aider à rendre perfectible celle-ci, grâce à une démarche critique sur le degré réel d'autonomie accordée aux collectivités territoriales au Bénin par rapport à la France.

Dans tous les cas, il convient de noter que l'expérience de la décentralisation au Bénin permet de prendre conscience de façon croissante des difficultés auxquelles est confrontée l'action publique locale. Celle-ci étant confrontée à une série de défis en matière de renforcement des instruments juridiques de gestion des territoires et de satisfaction des besoins sociaux des populations. Cela concerne et remet en question, le développement des mécanismes de fonctionnement des collectivités territoriales, l'effectivité des transferts de compétences et l'attention à porter aux exigences de partenariat pour une coopération cohérente entre collectivités territoriales et toutes les autres structures engagées dans l'action publique locale.

Cette réflexion amène nécessairement à proposer un nouveau type de rapports entre les territoires et le pouvoir central au profit de nouvelles formes d'organisation et de fonctionnement en vue d'une autonomie plus accrue, d'une responsabilité plus soutenue de la part de l'ensemble des acteurs publics et d'une participation plus engagées des acteurs territoriaux pour la mise en marche des programmes de développement territorial.

L'intérêt d'une étude sur la libre administration des collectivités territoriales dans un système de droit en construction comme celui du Bénin, héritier d'un système juridique évolué comme celui de la France apparaît plus qu'un effet de mode. Si le principe est au cœur de l'actualité, elle fait aussi partie d'une dynamique plus large des réformes institutionnelles que connaissent les Etats africains en général. Elle est un aspect. Mais, un aspect peut-être plus pratique parce que ses effets influencent directement la vie quotidienne des populations.

Non seulement, cette étude permet d'analyser la nature juridique et la portée de la liberté d'administration conférée aux collectivités territoriales à travers les différentes réformes territoriales initiées au Bénin et en France, elle permet surtout d'examiner la nature des relations qu'entretiennent l'Etat central et ses collectivités infra étatiques et de déterminer, le degré de l'autonomie accordée à celles-ci.

De même, l'étude du principe de la libre administration des collectivités territoriales au Bénin et en France intéresse par ailleurs, dans sa dimension politique, parce qu'elle contribuera au renforcement des bases démocratiques et administratives, à l'amélioration des capacités d'intervention des pouvoirs locaux dans le processus de développement économique et social des territoires.

2- Quels en sont les résultats et pourquoi sont-ils innovants ?

Cette étude a abouti à une première conclusion selon laquelle, le principe de la libre administration des collectivités territoriales peut varier en fonction du système de droit qui l'évoque. Admis comme règle juridique principielle en droit français, il établit l'existence d'un lien avec les libertés fondamentales dont le juge constitutionnel assure la protection alors que dans le système béninois, son encadrement dans le bloc de constitutionnalité semble plutôt lui conférer la valeur d'une règle constitutionnelle.

L'examen du processus de sa consécration et de sa mise en œuvre rappelle qu'en droit français, le principe a connu une consécration d'abord jurisprudentielle puis juridique ; alors que dans le système de droit béninois, ce principe a plutôt connu une consécration juridique avec l'avènement de la décentralisation et la création de collectivités territoriales dont l'évolution progressive est marquée par les enjeux de développement local et la démocratie à la base. Toutefois, l'importance, et l'usage du principe semblent aujourd'hui être une conception définitivement acquise et intimement lié à l'essence même de la décentralisation.

L'étude a par ailleurs ensuite permis d'apprécier les pratiques béninoise et française de la libre administration des collectivités territoriales. De cette analyse, il ressort une très grande mainmise de l'Etat dans les affaires locales au Bénin ; ce qui se traduit par une prépondérance notée de l'Etat dans ses rapports avec les collectivités territoriales, et donc, une pure marginalisation du pouvoir local. Ce démantèlement du pouvoir local met en évidence les principales caractéristiques de l'héritage colonial en Afrique au sud du Sahara, un legs établi sur un ordre politico-administratif d'exception, en absence de règles formelles de droit et le non-respect de la légalité. Contrairement à l'idée préconçue suivant laquelle la décolonisation aurait ouvert un ordre politique et administratif entièrement nouveau, dont la réalité serait entièrement indépendante de la période historique précédente, un certain nombre de contraintes et d'influences coloniales ont particulièrement pesé sur la construction de l'administration postcoloniale des Etats indépendants dont le Bénin. Il ne s'agit donc pas de comprendre le post colonialisme en tant que rupture avec le colonialisme, mais plutôt, en tant qu'une réappropriation par les acteurs africains des instruments de leurs propres histoires. En effet, les nouveaux dirigeants du Bénin indépendant (ex-Dahomey), pourtant enclin à faire table rase, à impulser une révolution radicale avec le passé colonial, inscriront paradoxalement leurs pratiques politiques et administratives en continuité avec l'illégitimité de l'ordre colonial. Plutôt que d'impulser un ordre nouveau fondé sur le droit, le progrès et le développement à partir de la base, soixante années après sa souveraineté, le Bénin à l'instar des autres anciennes colonies françaises peine à se départir de l'externalité coloniale et souligne la centralité de stratégies administratives de conservation de pouvoir politique de plus en plus sans partage avec le niveau local au détriment d'efforts de développement maîtrisés.

Si l'histoire de la France a par ailleurs été celle de la centralisation administrative comme source unique de pouvoir de l'Etat, ce système a tout de même été remis en cause car trop rigide et peu en accord avec les principes démocratiques. Aujourd'hui, la France ne repose plus sur un système de pure centralisation ; elle s'est transformée pour devenir un Etat décentralisé avec des collectivités territoriales soumises à une autorité suprême : le préfet qui exerce au nom du pouvoir central, un contrôle sur les décisions prises à l'échelon local. Si ce contrôle a pu être important, l'autonomie s'est progressivement installée, et l'on ne considère plus autrement l'organisation administrative française qu'avec la décentralisation. Au Bénin, malgré l'évolution du temps avec l'ardent désir des populations à une plus grande autonomie dans la gestion de leurs affaires propres, le contrôle opéré par l'Etat sur les collectivités territoriales à travers ses représentants nommés (préfets) ramène à la situation de la France

avant l'adoption de la loi de 02 mars 1982 sur les libertés locales. Il laisse apparaitre un contrôle de légalité a priori, caractérisé par un mélange de genre tutelle et hiérarchie administrative qui fait du représentant de l'Etat à la fois juge et partie. La concentration du pouvoir politico-administratif introduite par le système de domination colonial a compliqué la transition et la consolidation des systèmes de gouvernance actuels. Les structures de l'Etat au Bénin résultent d'un processus d'importation. L'Etat du vingt et unième siècle au Bénin est un nouvel Etat successeur d'une création coloniale qui engendre un important scepticisme sur sa viabilité. Suivant les propos d'Englebert, « les nouvelles élites domestiques, formées dans les écoles de leurs colonisateurs parlant leurs langages, et portant souvent le style vestimentaire du colonisateur, s'approprièrent alors l'Etat du colonisateur ».

L'état actuel du contrôle de légalité au Bénin reste inconcevable et nécessite une correction qui doit donner lieu à un contrôle a posteriori avec l'instauration souhaitée comme en France, d'un mécanisme du déféré préfectoral qui positionnera le juge administratif au rang d'unique « censeur » des actes des collectivités territoriales jugés illégaux. Mais la mise en œuvre de ce mécanisme nécessite au préalable une mesure urgente : la déconcentration effective de la juridiction administrative et financière par l'opérationnalisation des chambres administratives et des chambres de compte dans les différents ordres de juridiction du Bénin. Cette mesure aura pour avantage comme en France, de rapprocher la juridiction administrative et financière des justiciables et donc d'éviter des désistements aux recours du fait de son éloignement voire son inaccessibilité à tous les citoyens ; ensuite, si elle était devenue effective, elle permettrait de faciliter, le recours du préfet au juge toutes les fois où cela sera jugé nécessaire. Enfin, cette déconcentration souhaitée de la justice administrative et financière permettra par ailleurs, de rendre des décisions dans les délais rapprochés pour éviter non seulement des préjudices aux collectivités territoriales, mais aussi aux citoyens contribuables de la commune.

La pratique du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales qui s'effectue a posteriori depuis l'avènement de la loi de 02 mars 1982 en France est mitigée. Il se note encore une certaine prépotence du préfet qui se manifeste à travers son pouvoir d'appréciation dans le dispositif du contrôle de légalité. Ce dernier au regard de son rôle actuel dispose du libre choix de déférer ou non au juge administratif, des actes qu'il estime illégaux. Toute chose contraire à l'esprit de la réforme voulue par la loi du 02 mars 1982 sur les libertés locales dans ce pays. La suppression de la tutelle n'a donc pas mis fin à tous les contrôles qui sont par ailleurs une exigence démocratique et la contrepartie des libertés et des pouvoirs octroyés.

L'adoption au Bénin d'une mesure qui consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales au rang de liberté fondamentale à l'instar de la France semble nécessaire. Même si en France le contrôle de légalité des actes des autorités locales s'exerce déjà a posteriori, il nécessite encore une véritable modernisation pour être plus en adéquation avec l'esprit de la loi du 02 mars 1982 sur les libertés locales. De même, une plus large capacité financière accordée aux collectivités territoriales permettrait de remédier à leur dépendance financière dans ce pays comme au Bénin.

Ce travail de recherche est novateur à plusieurs titres. D'abord, c'est pour la première fois qu'une réflexion critique de cette ampleur dans le cadre d'une thèse est faite dans le domaine de la liberté d'administration des collectivités territoriales au Bénin par référence à la France, mettant en relief pour chaque pays, les insuffisances légales et pratiques du concept. Ensuite, elle a abouti entre autres, à la nécessité d'assurer une protection entière de la liberté d'administration des collectivités territoriales au Bénin, c'est-à-dire une protection élevée au rang de liberté fondamentale et protégée par le juge constitutionnel comme c'est le cas en France ; l'étude propose pour ce pays, que le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales soit conforme à l'esprit des réformes voulues par le législateur en 1982. Enfin, les résultats de notre recherche contribueront par ailleurs à enrichir la doctrine dans le domaine

de la liberté d'administration des collectivités territoriales au Bénin et en France d'une part, et permettront d'autre part, au monde universitaire, aux pouvoirs publics, aux acteurs locaux, au législateur de cerner aux mieux, des pesanteurs et restrictions au plan administratif, législatif, règlementaire et politique qui minent l'essor des collectivités territoriales dans ces deux pays ; elle propose dans cette même veine, les lignes d'actions à entreprendre pour leur permettre d'être des titulaires de pouvoirs pleinement autonomes au service du développement des territoires.

3- À qui s'adresse les résultats de cette étude et comment pourront-ils être exploités ?

Les résultats de cette recherche sont adressés principalement à toutes les communautés universitaires (étudiants ou apprenants de tous ordres, enseignants…etc.), les pouvoirs publics investis de compétences de décisions du niveau central et du niveau local, les acteurs du secteur judiciaire et de la société civile intervenant ou non dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale, le législateur, et tous les citoyens intéressés par la gouvernance et le développement des territoires.

Au Bénin comme en France, la libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans le cadre de la loi. Autrement dit, c'est le législateur qui détermine les limites inférieures et supérieures des bornes au-delà desquelles ne peut se déployer leurs actions. Cette compétence est exercée par le parlement au Bénin, et par le parlement et le Sénat en France. De même, les autorités politiques au sommet de l'Etat, dont le Président de la République au Bénin, le Premier ministre en France, sont tous détenteurs de l'initiative législative. Nous estimons que les précieux résultats de notre thèse pourraient contribuer à nourrir les réflexions de leurs services respectifs dans le cadre de la prise de mesures concernant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales.

S'agissant des acteurs du secteur judiciaire, principalement le juge administratif, nous avons abondamment fait recours à la jurisprudence administrative française qui pourrait éclairer et aider le juge administratif béninois, à la prise de bonnes décisions et lui éviter ainsi, des arrêts tronqués, contestables et susceptibles de recours devant les juridictions supérieures.

Les résultats de nos travaux pourraient également servir aux élus locaux et contribuer à éveiller leur conscience au regard des limites et restrictions dont le cadre légal et règlementaire astreint leurs pouvoirs d'actions. Cet éveil aura pour effet d'affiner leurs plaidoyers auprès des pouvoirs exécutif et législatif au moment des propositions/initiatives des textes les concernant. Par ailleurs, dans le contexte du Bénin où les élus portent très peu leur voix dans les revendications de plus d'autonomie d'actions par peur de représailles politiques de la part du pouvoir central, il ne reste parfois que la société civile régulièrement constituée pour de tels plaidoyers. Ces associations trouveront dans cette thèse, les informations nécessaires à leurs actions.

Enfin, quant aux étudiants, apprenants et chercheurs de tous ordres du domaine de cette étude, les résultats obtenus ici pourraient déjà leur servir de repère.

4- Comment rendre utile ces résultats obtenus pour assurer plus d'autonomie aux collectivités territoriales au Bénin et en France ?

La décentralisation est un processus dynamique. Que l'on se situe au Bénin ou en France, les territoires ont besoin de se réajuster, de se réformer, de s'adapter pour répondre aux nouveaux défis auxquels les populations sont confrontées. En cela, il ne se passe aucune année en France sans que les pouvoirs publics au niveau central comme au niveau local n'éprouvent le besoin du dialogue pour réformer l'action publique locale. Sans nul doute que les insuffisances et restrictions imposées aux collectivités territoriales et suffisamment mis en exergue dans nos travaux, contribueront dans la kyrielle des travaux scientifiques et

publications déjà existants, a aiguisé la volonté des acteurs territoriaux dans le processus de leur revendication à plus d'autonomie des collectivités territoriales.

De la même manière, un processus de relecture et de toilettage des textes de lois qui régissent l'administration du territoire se prépare activement sous notre coordination au Bénin. Ce processus selon les recommandations du gouvernement doit aboutir à doter le Bénin « … d'un code innovant des collectivités territoriales couvrant les enjeux de la décentralisation, de la déconcentration, de l'aménagement du territoire, de la régionalisation du développement… » en vue d'un meilleur enracinement de la démocratie participative et de la promotion du développement à la base. Nous estimons que le diagnostic des maux qui entravent la liberté d'« être » et celle d'« agir » des collectivités territoriales posé dans cette étude contribuera à nourrir les réflexions afin qu'au terme de ce processus de relecture et de toilettage desdits textes, le nouvel cadre juridique qui sera adopté par le législateur accorde plus de protection et davantage d'autonomie de moyens et d'actions aux collectivités territoriales béninoises.

5- Comment ces résultats seront-ils diffusés dans les deux pays ?

La première source de diffusion de notre œuvre sera la bibliothèque numérique de la Faculté de droit de la prestigieuse Université de Maastricht (Royaume des Pays Bas). Ainsi, la présente thèse sera disponible dans le monde entier, grâce au site web de l'Université. Son accession sera gratuite pour tous les étudiants, les enseignants, les chercheurs et toutes autres personnes intéressées par le sujet de la liberté d'administration des collectivités territoriales.

Le deuxième moyen de diffusion des résultats de la présente thèse sera de produire des œuvres scientifiques, notamment des articles qui seront publiés dans des revues universitaires.

Le dernier moyen objectif sera de produire par ailleurs des communications à l'occasion de colloques scientifiques, des séminaires et ateliers divers organisés sur des thématiques portant sur le sujet de notre étude.

Par ailleurs, notre fonction actuelle constitue une opportunité pour porter au plus haut niveau des instances de décisions de notre pays, les résultats de notre recherche. Nous comptons organisé à cet effet, une importante rencontre de travail pour partager avec l'autorité ministérielle chargée de l'administration du territoire, son cabinet ainsi que de tous les autres acteurs clés intervenant dans l'administration du territoire, les résultats de cette recherche.