

La lente décentralisation de l'Etat de droit au Bénin : *dynamiques politiques et régulation constitutionnelle*

Charles Nach Mback *

* Enseignant à la Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Douala (Cameroun), et coordinateur de l'Observatoire africain de la décentralisation, Partenariat pour le développement municipal, Cotonou (Bénin).

Les élections municipales de décembre 2002 et janvier 2003 marquent le stade avancé du processus de démocratisation engagé au Bénin depuis 1990. Initiée avec la Conférence nationale des forces vives, la dynamique s'est accompagnée de l'option pour la décentralisation de l'administration territoriale. Mais, alors que la démocratisation au niveau national s'est réalisée par des élections compétitives renouvelées avec alternance des mandatures tant législatives que présidentielles, le niveau local est resté le parent pauvre de ce processus. Il aura fallu douze années de débats politiques et de dynamiques législatives et juridictionnelles pour arriver à un consensus politique sur la date des premières élections municipales et communales. Si ce qui apparaît comme un retard a été décrié, une analyse des différentes phases politiques et législatives de l'élaboration institutionnelle de la politique de décentralisation révèle plutôt une souscription quelque peu jusqu'au-boutiste des acteurs aux exigences de l'Etat de droit. De fait, les institutions et les acteurs impliqués dans le processus se sont retrouvés prisonniers de l'imperium démocratique dans l'élaboration des politiques et de l'obligation de conformité au droit, et notamment à la Constitution, dans leur traduction législative. Le temps mis par le Bénin pour aller aux élections municipales illustre les difficultés d'un équilibre entre la nécessité de respecter les procédures de l'Etat de droit et la liberté du jeu des institutions.

Le compte à rebours a commencé avec la publication du décret du 4 février 2002 (1). Ce texte fixe le scrutin pour la désignation des membres des conseils municipaux et communaux, ainsi que, conséquemment, les municipalités (voir note 15), au 1^{er} décembre 2002. Il aura fallu attendre douze ans après la Conférence nationale des forces vives et l'amorce du renouveau démocratique, pour qu'enfin le processus ainsi inauguré se déploie au niveau local (2).

(1) Décret n°2002-042 du 4 février 2002 portant convocation du corps électoral pour les élections communales et municipales. La date initiale du 1^{er} décembre 2002 sera reportée au 15 du même mois pour le premier tour du scrutin. Le second tour, quant à lui, devant se tenir en janvier 2003.

(2) La chronologie des textes visés par le décret de 2002 en dit long sur la patience dont il a fallu faire preuve : de la Constitution de 1990 au second tour du scrutin municipal de janvier 2003, en passant par le décret du 21 avril 1997, la loi du 3 janvier 2000 portant règles générales pour les élections au Bénin, la loi du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal.

En effet, le Bénin fut le premier pays d'Afrique subsaharienne à se lancer dans ce qui allait devenir la vague des démocratisations des années 1990. Une Conférence nationale, organisée dès février 1990, regroupe toutes les forces vives de la nation (3). Elle définit les grandes orientations des réformes institutionnelles exigées par la crise que traverse l'Etat. Parmi les secteurs de la vie nationale concernés par la réforme, figure en bonne place l'administration territoriale. Celle-ci était jusque-là régulée selon un modèle de centralisation exacerbé par un régime de parti unique de type stalinien (4). La dynamique se poursuit par une réorganisation des pouvoirs publics. La nouvelle Constitution consacre la séparation verticale des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le juridictionnel, d'une part, et entre un pouvoir central et un pouvoir local représenté par les collectivités locales, d'autre part.

Pourtant, si des élections pluralistes permettent de roder l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif (5) tout au long de la décennie 1990, et même au-delà, les autorités compétentes hésiteront et finalement renonceront à organiser des élections au niveau communal. Or celles-ci présentent un intérêt symbolique comme concrétisation de la démocratie au niveau local.

L'organisation des élections communales est restée, durant cette période, une promesse électorale récurrente mais jamais tenue (6), malgré les pressions des bailleurs de fonds bilatéraux (USAID, Coopération française, danoise, néerlandaise, allemande, etc.) et multilatéraux (Banque mondiale et Union européenne). L'année 2000 marquera l'exacerbation de l'impatience dans le pays. Des voix s'élèvent alors au sein de la classe politique et de la société civile pour dénoncer le « blocage » du processus de décentralisation par le refus d'organiser les élections locales (7). Certains y voient des calculs partisans que dénoncent du reste les leaders de la classe politique parlementaire (8), là où

(3) Voir Afise D. Adamon, *Le renouveau démocratique au Bénin : la Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, L'Harmattan, Paris, 1994.

(4) Le phénomène, similaire dans la plupart des Etats africains d'alors, se décline selon des variantes d'un pays à l'autre. A ce sujet, voir Thierry Michalon, « Autoritarisme et hypercentralisation, l'Etat africain contre les libertés ? », *Revue africaine de droit international et comparé* (RADIC), vol. II, n°3, 1991, p. 76.

(5) Trois scrutins pour l'élection présidentielle avec alternance (1991, 1996, 2001) et deux scrutins pour les élections législatives avec recomposition des forces au Parlement (1991, 1995, 1999).

(6) Le gouvernement du président Kérékou avait même tenu un Conseil des ministres à l'issue duquel un engagement avait été pris pour organiser les élections municipales six mois après l'élection présidentielle de mars 2001. Dans le relevé n°08/SGG/REL du 8 mars 2001 du Conseil des ministres, on peut lire parmi les recommandations faites au ministre de la Sécurité et de l'Administration territoriale celle « de respecter scrupuleusement le principe de l'utilisation de la même liste électorale pour les locales et les présidentielles de 2001, afin que les élections locales soient organisées dans un délai de moins de six (06) mois après les présidentielles de mars 2001 ». Voir le texte paru dans *Le Progrès*, Cotonou, 22 mai 2001.

(7) Les titres de la presse sont évocateurs de l'état d'esprit de l'opinion publique sur le sujet : « Qui bloque les élections ? », *La Gazette du Golfe*, Cotonou, 4 mai 2000 ; « Embargo sur la décentralisation », *Le Journal*, Cotonou, 20 juillet 2000 ; « Les municipales n'auront plus lieu cette année », *Le Béninois*, Cotonou, 7 novembre 2000 ; « Il n'y aura pas de municipales en 2001 », *Fraternité*, Cotonou, 11 avril 2001.

(8) « Municipales au Bénin : le gouvernement fait des calculs politiques », numéro spécial du quotidien *La Détective*, Cotonou, 23-30 octobre 2000 ; « Report des élections locales : Rosine Soglo en colère », *Le Républicain*, Cotonou, 21 mai 2001. Rosine Soglo, députée à l'Assemblée nationale, épouse de l'ancien président de la République Nicéphore Soglo, est la présidente de la Renaissance du Bénin, parti disposant d'une majorité relative au Parlement.

d'autres désignent des coupables (9) ; même si certains préfèrent, par principe, entretenir l'optimisme (10), au risque d'être démentis (11). De leur côté, les différents gouvernements avancent constamment la nécessité d'une bonne préparation des futures communes et de leurs dirigeants comme préalable à la tenue des élections. Mais devant les avancées prises par les autres pays de la sous-région (12), certains pensent que l'attente est désormais trop longue, et que, de toutes les manières, on ne sera jamais assez bien préparé en l'absence d'une pratique de la décentralisation elle-même (13). C'est à cette incertitude que le décret du 4 février 2002 met formellement fin (14) et lance le compte à rebours qui mène aux élections municipales (15) du 15 décembre 2002.

Les échanges, riches et parfois vifs, entre la classe politique, les pouvoirs d'Etat et la société civile sur le sujet montrent le dynamisme de la démocratie au Bénin. La décentralisation y est à juste titre considérée comme un pilier important de la démocratisation et de la construction de l'Etat de droit. Sous ce rapport, les débats politiques et la dynamique législative qui ont duré plus de dix ans au Bénin pourraient traduire les péripéties de la construction de l'Etat de droit et de la démocratie dans ce pays et, au-delà, en Afrique.

De manière plus problématique, comment, dans un tel contexte, peut-on mesurer la construction de l'Etat de droit en suivant l'itinéraire de la décentralisation ? Comment l'élaboration de la politique de décentralisation peut-elle rendre compte de l'effort d'instauration de l'Etat de droit dans un pays ou en constituer en quelque sorte un indicateur ? Un retour sur la genèse et la mise en œuvre de cette réforme au cours des douze dernières années offre un double constat à l'observateur : d'une part, la décentralisation apparaît comme le résultat d'un choix politique démocratique ; d'autre part, sa traduction institutionnelle s'est faite sous le regard vigilant de la plus haute institution de régulation de l'Etat de droit : la Cour constitutionnelle. Cette double réalité montre que la décentralisation participe à la construction d'un Etat de droit au Bénin autant qu'elle participe de lui.

1. La décentralisation dans les débats politiques

(9) « Organisation des élections municipales : les prévisions de Tawéma restent incertaines », *Fraternité*, Cotonou, 12 octobre 2000 ; « Retard dans la décentralisation : les coupables sont connus », *Le Point au quotidien*, Cotonou, 28 novembre 2000.

(10) « Décentralisation au Bénin : bientôt le processus sera enclenché », *Le Journal*, Cotonou, 17 avril 2000.

(11) « Après les présidentielles : les municipales pour juillet ou août prochain », *Le Point au quotidien*, Cotonou, 2 avril 2001.

(12) Burkina Faso (1995 et 2000), Cameroun (1996 et 2002), Sénégal (1997 et 2002), Mali (1998), Côte d'Ivoire et Mauritanie (2001), etc.

(13) Camille Dossou, « Nous sommes à la veille de la décentralisation, dit-on ! Mais à quand la fin de la veille ? », *Revue de presse pour les collectivités locales*, spécial 5, Centre d'information et de documentation sur les collectivités locales (CIDOCOL), Cotonou, avril-décembre 2001.

(14) Même si des rumeurs de plus en plus persistantes parlent d'un éventuel nouveau report.

(15) L'emploi concomitant des termes « communales » et « municipales » est lié à la distinction introduite par la loi qui parle de « conseillers communaux pour les communes ordinaires et conseillers municipaux pour les communes à statut particulier ». Voir la loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, article 2.

La question de la répartition territoriale des compétences administratives et l'émergence d'un pôle local d'exercice du pouvoir politique fait partie des crises institutionnelles qui travaillent l'Etat africain au sortir de la décennie 1980. Cette crise est en partie le résultat de la stérilité de ses relations avec ses composantes socio-historiques et territoriales. Lorsque s'ouvrent les travaux de la Conférence nationale du Bénin, les acteurs de la scène politique et sociale sont unanimes pour prononcer un requiem pour le régime de centralisation politico-administrative en vigueur. La Conférence nationale se prononce à l'unanimité pour une politique de décentralisation administrative, mais s'en tient à son principe, prescrivant au futur gouvernement l'organisation d'une grande rencontre pour débattre en profondeur de la réforme de l'administration territoriale en général et de la décentralisation en particulier.

1.1. La Conférence nationale et le principe de la décentralisation

La Conférence nationale tient ses travaux du 19 au 28 février 1990. C'est l'instance de rassemblement national et de définition des grandes orientations des réformes institutionnelles devant assurer le passage à la démocratie. A ce titre, elle se saisit de la question de la décentralisation. Elle s'organise dans un esprit de consensus qui consiste à impliquer dans le déroulement de ses travaux les acteurs concernés par les questions traitées. C'est le cas de la décentralisation dont elle adoptera le principe tout en renvoyant à un forum spécial pour son étude en profondeur : les Etats généraux de l'administration territoriale.

1.1.1. Les débats à la Conférence

L'inscription de la décentralisation à l'ordre du jour des travaux de la Conférence nationale s'est faite de manière à la fois spontanée et consensuelle : spontanée, elle a résulté du rejet de l'ancien système de centralisation politique et administrative ; consensuelle, son adoption s'est faite, comme pour les autres résolutions de la Conférence nationale, sans véritable opposition.

L'accord général sur la décentralisation commence de manière négative par l'adoption d'une forme d'Etat qui ne rend possible que ce système de répartition territoriale du pouvoir : l'Etat unitaire. Il s'agit d'abord d'une réaction mesurée contre l'ancien système de centralisation politique et administrative, tenu pour responsable des dysfonctionnements de l'Etat béninois comme partout ailleurs en Afrique (16). Mais, très vite, un rejet implicite s'est manifesté contre toute remise en cause de la forme unitaire de l'Etat (17). La préservation de cet acquis hérité de la colonisation est l'une des limites fixées aux réformes

(16) J.S. Wunsch, Dele Olowu, *The Failure of the Centralised State: Institutions and Self-government in Africa*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1990.

(17) Cette attitude mentale est caractéristique des élites politiques africaines qui ont une aversion presque morbide pour la forme fédérale de l'Etat, au nom d'une conception exacerbée de l'Etat jacobin. Pour le cas manifestement pathologique du Cameroun, voir Lékéné Donfack, « Le renouveau de la question fédérale au Cameroun », *Penant*, n°826, janvier-avril 1998, p. 30-61 ; Alain Didier Olinga, « La "question anglophone" dans le Cameroun d'aujourd'hui », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, n°3, octobre-décembre 1994, p. 292-308.

institutionnelles ; en sorte que l'on ne constate pas au Bénin, ni ailleurs du reste, de débats sur différentes formes de décentralisation (politique, administrative, notamment). Dès lors que le choix est fait pour un Etat de forme unitaire, la seule décentralisation territoriale possible est la décentralisation administrative, ou, pour reprendre la formule de François-Xavier Aubry, le parti pris unitariste ne laisse d'issue que pour une « décentralisation au maximum exécutive » (18).

C'est ainsi que peut s'expliquer l'absence du thème de la forme de l'Etat dans les quatre documents fondamentaux élaborés par la commission préparatoire pour servir de base aux travaux de la Conférence (19). L'Etat unitaire est ici entendu au sens de la tradition institutionnelle française qui n'admet alors qu'une décentralisation dite administrative, c'est-à-dire qui ne confère pas aux collectivités infra-étatiques des pouvoirs de type constitutionnel (20). La décentralisation administrative s'est ainsi imposée d'elle-même, pourrait-on dire, à l'ensemble des délégués de la Conférence nationale comme la seule option possible de refonte du système de l'administration territoriale. Ce consensus est remarquable par la participation des représentants des divers acteurs locaux à la Conférence.

Si la décentralisation est un processus politique et administratif qui associe les populations au niveau local dans sa réalisation, son adoption doit, en amont, associer ces mêmes populations ou leurs représentants. C'est ce qu'a voulu réaliser la Conférence nationale à travers la participation des acteurs locaux à ses travaux. Dans un contexte où il n'existe pas de collectivités locales faute d'une politique de décentralisation digne de ce nom, le local ne peut être représenté que *de facto* à travers des personnalités ou des groupes dont le rayon d'action est plus ou moins inscrit dans un espace territorial spécifique au sein de l'Etat, ou dans ce que Jacques Caillosse appelle un « territoire mineur » (21).

Sur les 493 délégués participant à la Conférence nationale, 12 représentent les chefs ou les notabilités traditionnels, 15 les autorités religieuses, 156 les associations locales de développement. Ainsi, une proportion de 37,5 % des membres de la Conférence nationale siège au nom des populations locales à divers titres. A ces acteurs d'audience spécifiquement locale, l'on peut ajouter les partis politiques qui, quoique ayant une ambition nationale affichée, intègrent dans leurs stratégies des tranches de politiques locales (22). Cette forte représentation du local à la Conférence nationale peut être considérée comme ayant assuré l'implication des acteurs locaux dans l'adoption consensuelle de la décentralisation, car le consensus est le mode d'adoption des décisions de la Conférence (23). Dès le début des travaux de la Conférence, un accord général et

(18) François-Xavier Aubry, *La décentralisation contre l'Etat : l'Etat semi-centralisé*, LGDJ, Paris, 1992, p. 114.

(19) Les thèmes retenus sont les suivants : éducation nationale, économie, vie politique, liberté et droits de l'homme. Voir Adamon Afise, *op. cit.*, p. 41-42.

(20) Voir François-Xavier Aubry, *op. cit.*, p. 114.

(21) Jacques Caillosse, « Le local, objet juridique », *in* : Albert Mabileau (dir.), *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 111.

(22) Jacques Lagroye, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », *in* : Albert Mabileau, *op. cit.*, p. 167. Voir aussi Alain Faure, « La subsidiarité rampante des territoires en politique », *in* : Alain Faure, *Territoire et subsidiarité*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 241-242.

(23) Il faut préciser que cette attitude était générale pour tous les sujets inscrits à l'ordre du jour de la Conférence. Le consensus était la règle de l'adoption des résolutions ; un « impératif catégorique » comme l'écrivait le quotidien gouvernemental *La Nation*, n°74 du 16 août 1990.

tacite s'est ainsi formé autour de la décentralisation administrative comme modèle de réforme de l'administration locale au Bénin.

On peut penser qu'il s'agit là d'un choix délibéré dans la mesure où le caractère souverain de la Conférence et la mise à l'écart de la Constitution du 26 août 1977 laissaient toute la marge de manœuvre tant aux organisateurs qu'aux participants à la Conférence pour examiner toutes les évolutions possibles. Mais la loi constitutionnelle adoptée par la Conférence pour organiser la période de transition consacre d'ores et déjà la forme unitaire de l'Etat et le principe de libre administration des collectivités locales, traduction en droit positif de la notion doctrinale de décentralisation administrative (24). La voie était ainsi pavée qui fixait, à l'intention des législateurs postérieurs, l'étendue et les limites de la décentralisation au Bénin.

1.1.1. La décentralisation au cours de la période de transition

Parmi les institutions de la transition, le Haut Conseil de la République en est le Parlement et joue aussi le rôle de constituante. Sa marge de manœuvre est assignée dans le domaine des réformes décentralisatrices. L'avant-projet de Constitution élaboré par sa commission constitutionnelle reprend les termes de la Loi fondamentale de la transition. Il sera adopté tel quel dans la nouvelle Constitution.

La Constitution du 11 décembre 1990 consacre la décentralisation sous le principe de la libre administration des collectivités locales. Ce texte comporte, en outre, des dispositions sur les responsabilités de l'Etat à l'endroit des collectivités locales ainsi que les devoirs du législateur dans la mise en œuvre de la décentralisation. Mais, dans l'ensemble, le régime constitutionnel de la décentralisation reste assez général. Car, conformément aux résolutions de la Conférence nationale, c'est un forum spécial qui se charge de fixer des orientations précises dans ce domaine, à l'intention du législateur ordinaire. C'est la tâche des Etats généraux de l'administration territoriale.

(24) Jusqu'au début de la décennie 1990, le terme décentralisation, qu'aucun texte du droit positif français n'utilise, est surtout employé par la doctrine pour traduire le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Cela amène François-Xavier Aubry à constater qu'il n'existe pas en France de loi de décentralisation *expressis verbis* (*op. cit.*, p. 25). La même conclusion, d'une portée plus générale alors, est tirée par Jean-Bernard Aubry et Jean-François Aubry pour qui la décentralisation « ne possède aucune définition textuelle ou jurisprudentielle » (voir *Droit des collectivités locales*, PUF, coll. « Thémis. Droit public », Paris, 1990, p. 18-19). Mais la synonymie des deux concepts est mise en évidence par Constantin Bacoyannis. Cet auteur montre que chez les constituants français de 1946 et de 1958, les concepts de libre administration et de décentralisation sont utilisés indifféremment pour signifier une seule et même réalité (voir *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Presses universitaires d'Aix-Marseille et Economica, Paris, 1993). Dès 1996, cependant, le législateur gabonais formulera une définition de la notion de décentralisation en droit positif dans la loi organique n° 15-96 relative à la décentralisation.

1.1. Les Etats généraux de l'administration territoriale et la décentralisation

Les Etats généraux de l'administration territoriale (EGAT) se sont tenus à Cotonou du 7 au 11 janvier 1993. La Conférence nationale en avait fixé d'avance la toile de fond des travaux : révision des modes de gestion de l'administration territoriale et des libertés locales par les différents gouvernements antérieurs (25). A cette recommandation répondait le livre-projet de Nicéphore Soglo (26) dans lequel l'auteur dit le sens de son engagement sur la question de la décentralisation : « J'entends mettre en œuvre une réforme de l'administration territoriale fondée sur le principe de la décentralisation et visant à donner aux populations des pouvoirs réels de gestion et de contrôle des affaires de leurs localités » (27). Elu en 1991 à la tête de l'Etat, le président Soglo lance, au cours de la même année, le processus qui débouchera sur la tenue des EGAT.

En juillet 1991, un comité préparatoire est ainsi mis sur pied par le chef de l'Etat. Ce groupe pluridisciplinaire est chargé de fixer les critères de sélection des participants aux Etats généraux. L'on note, comme cela avait été le cas pour la Conférence nationale, une place importante accordée aux acteurs locaux, représentants des collectivités locales, des communautés rurales, des associations locales de développement, de notabilités coutumières. Ainsi, sur 289 sièges à pourvoir, 120 seront occupés par des délégués du pouvoir local. La composition de cette liste a nécessité seize mois de concertation et il a fallu sensibiliser les populations sur tout le territoire national. C'est au cours de cette période que seront collectés les éléments pour l'élaboration des documents de base des travaux des EGAT. Le but de ces assises est de partir des dispositions pertinentes de la Constitution pour formuler les grandes lignes de la future législation en matière de décentralisation. Sous ce rapport, les EGAT sont une sorte de laboratoire de la nouvelle politique législative de la décentralisation. Les travaux sont organisés en trois commissions : orientations et structures, statut particulier des villes et finances locales.

Sur les structures, les commissaires tirent des dispositions de la Constitution que celle-ci n'arrête pas *a priori* le nombre de niveaux de décentralisation. Sur cette base, la commission recommande de s'en tenir à un seul niveau de décentralisation pour commencer, et de n'envisager d'aller plus loin qu'au regard de la situation économique du pays. Le terme « commune » est alors retenu pour désigner la collectivité à créer. En revanche, l'on introduit un statut particulier pour certaines communes. Il s'agit des agglomérations présentant les trois caractéristiques suivantes (dont seule la première est effectivement mesurable) :

– un minimum démographique de 100 000 habitants ;

(25) Démonlé Issa Moko, « Expériences de pré-décentralisation au Bénin », in : *Décentralisation et expériences de modernisation concrète de l'administration africaine*, colloque organisé par l'IAP et l'ENA de Tunis les 19-21 juin 1996 à Tunis, Editions de l'IAP, coll. « Dossiers et débats », Paris, 1996, p. 23.

(26) Nicéphore Dieudonné Soglo sera élu premier à la présidence de la République au cours des premières élections pluralistes en 1991.

(27) Cité par Richard Adjaho, « Discours d'ouverture aux travaux des Etats généraux de l'administration territoriale », in : *Les Etats généraux de l'administration territoriale*, MISAT, Cotonou, 1993, p. 23.

- un niveau de dynamisme économique permettant à la collectivité de dégager des ressources suffisantes pour assurer un budget équilibré ;
- des considérations politiques et techniques.

Sans que l'on sache en quoi ces localités remplissent les conditions énumérées, les villes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo sont proposées pour être érigées en communes à statut particulier.

Dans les rapports Etat-collectivités locales, il est recommandé que le représentant de l'Etat n'exerce qu'un contrôle administratif ne donnant lieu, le cas échéant, qu'à un contrôle juridictionnel de la légalité des décisions des autorités locales. L'Etat est ensuite invité à transférer compétences et ressources en quantité suffisante pour donner une consistance à l'autonomie des futures communes. Celles-ci devraient être dirigées par des organes élus au suffrage universel. Selon les EGAT, l'essentiel des ressources locales doit provenir de la fiscalité locale, et le chef de l'Etat se fait particulièrement insistant sur ce point (28). A la clôture des EGAT, le ministre de l'Intérieur résume en quatre points les orientations de la nouvelle politique de décentralisation :

1. Un seul niveau de décentralisation, la commune ;
2. Un seul niveau de tutelle, le préfet ;
3. Statut particulier pour les trois grandes villes du pays, Cotonou, Parakou et Porto-Novo ;
4. Une réforme des finances locales axée sur la modernisation de la fiscalité locale.

Ces orientations sont tracées par les EGAT à titre indicatif, à l'intention des législateurs gouvernemental et parlementaire. Mais ceux-ci devront dans tous les cas rester dans les limites fixées de manière impérative par la Constitution. C'est à cela que veillera, avec une vigilance parfois sourcilieuse, la Cour constitutionnelle, gardienne en chef de l'Etat de droit.

1. La Cour constitutionnelle et le contrôle des lois de décentralisation

Les Etats généraux ont mis sur pied un comité de suivi de leurs résolutions. La principale tâche de cet organe est d'élaborer les avant-projets des lois de décentralisation au regard des résolutions pertinentes des EGAT. Entre 1993 et 1996, cet organe produira à l'intention du gouvernement cinq textes qui seront entérinés comme projets des lois et soumis à l'adoption de l'Assemblée nationale. Cette phase de la préparation à la décentralisation fera surtout intervenir les grandes institutions d'Etat concernées par la procédure législative : gouvernement, Parlement et Cour constitutionnelle (29).

Intervenant en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois adoptées par l'Assemblée nationale, la haute juridiction béninoise rendra au total

(28) *Les Etats généraux de l'administration territoriale, op. cit.*, p. 19.

(29) Le Comité de suivi sera remplacé en 1997 en Mission de décentralisation, même si le décret qui crée cette dernière n'y fait pas référence. Son rôle sera décrié par nombre d'acteurs de la décentralisation, notamment les associations de la société civile qui se sont senties exclues de la dynamique décentralisatrice, alors qu'elles avaient été jusque-là sollicitées. Voir, par exemple, IFCOD, *Journées de réflexions sur les avant-projets de loi de la décentralisation*, Cotonou, 1996.

18 décisions, aux termes desquelles cinq lois pourront être promulguées entre 1999 et 2000, mettant fin à trois années d'une laborieuse procédure législative au sommet. Ces lois fixent les régimes de l'administration territoriale, des communes, des communes à statut particulier, des élections et des finances locales. Le travail de la haute juridiction a permis d'obtenir des lois de décentralisation qui intègrent l'essentiel des acquis tant de la Conférence nationale, de la période de transition, que des Etats généraux de l'administration territoriale ; le tout sur fond de respect de la Constitution.

1.1. La loi sur l'administration territoriale

La loi n°97-028 portant organisation de l'administration territoriale est examinée les 9 et 15 mai 1997 par la commission des lois. Elle institue un double système d'administration territoriale sur les décombres de l'ancien système : une administration déconcentrée et une administration décentralisée. La déconcentration territoriale est basée sur la création de 12 départements qui remplacent les 6 provinces existantes. Ils sont dirigés par un préfet, dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la circonscription. En tant que tel, le préfet assure le contrôle de tutelle sur les communes de son ressort territorial (30). Le préfet est assisté dans sa tâche par un conseil départemental. La décentralisation est fondée sur la création d'une seule catégorie de collectivité locale : la commune. Celle-ci remplace les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines dont elles héritent des noms. Suivant en cela les recommandations des EGAT, le législateur laisse la possibilité de créer ultérieurement d'autres catégories de collectivités locales : « d'autres collectivités décentralisées peuvent être créées par la loi » (31). La commune est subdivisée en arrondissements, unités déconcentrées comprenant des villages en milieu rural et des quartiers en milieu urbain. Pour arriver à la promulgation de cette loi, il aura pourtant fallu une seconde lecture demandée par le chef de l'Etat et trois décisions de la Cour constitutionnelle. Le président de la République demande et obtient l'intégration de la ville de Ouidah dans le département de l'Atlantique. En revanche, la suppression du poste de sous-préfet qui n'est pas de son goût, deuxième niveau de déconcentration, est rejetée (32).

Le texte est adopté le 4 août 1997 en première lecture. Le chef de l'Etat en demande une seconde. Mais, entre-temps, le texte est attaqué devant la Cour constitutionnelle par le citoyen Jean-Florentin Féliho. Le recours est jugé irrecevable sur un double fondement. D'une part, la cour déclare qu'entre les deux lectures par le Parlement la loi ne peut encore être considérée comme ayant une existence légale. Le recours de J.-F. Féliho est donc jugé prématuré. D'autre part, et c'est l'argument décisif, la saisine de la haute juridiction contre une loi non encore promulguée est réservée au chef de l'Etat et aux membres de l'Assemblée nationale (article 20 de la Constitution), qualités dont ne justifie pas le

(30) Il s'agit des départements de l'Alibori, Atacora, Atlantique, Borgou, Collines, Couffo, Donga, Littoral, Mono, Ouéme, Plateau et Zou.

(31) Article 1^{er}.

(32) Voir, par exemple, Philippe d'Almeida, « Le Bénin sans sous-préfet », *Le Citoyen*, Cotonou, 27 janvier 1998 ; Ibrahim Djibril, « Les députés rejettent les sous-préfets », *Le Point au quotidien*, Cotonou, 27 janvier 1998.

requérant (33). C'est finalement un recours présidentiel qui permet à la Cour de rendre sa deuxième décision ; cette fois, en examinant la requête au fond.

Trois griefs sont retenus contre le nouveau texte. C'est d'abord la composition du conseil départemental qui est censurée. Celle-ci inclut les députés élus dans le cadre du département ; ce qui, selon la Cour, non seulement est l'expression du mandat impératif (34), mais aussi viole le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif ; le conseil départemental étant un démembrement du pouvoir exécutif. Ensuite, le conseil censure la dénomination même du texte (loi d'orientation de l'organisation de l'administration territoriale), car, au regard de l'article 98 (alinéa 14) de la Constitution, une telle loi doit fixer directement l'organisation de l'administration territoriale et non pas se contenter d'en tracer les orientations (35). Enfin, cette même disposition fonde la censure des articles du texte qui attribuent au gouvernement le pouvoir de créer des arrondissements et des villages, démembrement des communes que seule la loi peut créer.

Cette décision (36) est suivie d'une opération de mise en conformité du texte initial par l'Assemblée nationale. Tâche accomplie le 24 juillet 1998. Mais le nouveau texte ne satisfait pas le président de la République qui saisit une fois de plus la Cour constitutionnelle. D'une part, le titre II du texte consacré aux collectivités territoriales traite également de l'arrondissement, du quartier et du village, ce qui revient à leur conférer, comme à la commune, le statut de collectivité territoriale, alors qu'ils ne sont que des circonscriptions administratives. D'autre part, le texte autorise la création par décret des communes à statut particulier, alors que, comme les autres collectivités locales, ces communes ne peuvent être créées que par la loi, au regard de l'article 151 de la Constitution (37). C'est après un nouveau toilettage par l'Assemblée nationale que le texte sera jugé conforme à la Constitution.

1.1. La loi sur les communes

La loi n°97-029 portant organisation des communes est adoptée le 11 août 1997. Ce texte organise la commune sur les plans administratif, financier et technique. Comme pour la loi précédente, J.-F. Féliho, qui visiblement n'a toujours pas compris qu'il n'avait pas qualité pour saisir la Cour constitutionnelle contre une loi non promulguée, se fend d'un recours en inconstitutionnalité. Sa requête est logiquement rejetée (38). Celle du président de la République est en revanche

(33) Décision DCC n°97-050 du 11 novembre 1997.

(34) Ainsi, le député, au moins dans le cadre de ses activités au sein du conseil départemental, se réduit à ne représenter que les populations de sa circonscription électorale. La Cour se fonde ici sur l'article 80 de la Constitution qui dispose : « [...] chaque député est le représentant de la nation tout entière. » Une telle disposition exprime le choix du constituant pour le mandat représentatif.

(35) La Constitution dispose en effet que sont du domaine de la loi, « [...] l'organisation territoriale, la création et la modification de circonscriptions administratives ainsi que les découpages territoriaux ».

(36) Décision DCC n°98-026 du 13 mars 1998.

(37) Décision DCC n°98-079 du 20 octobre 1998.

(38) Décision DCC n°98-033 du 31 mars 1998.

examinée au fond et fait apparaître quatre griefs majeurs contre le texte voté par le Parlement (39).

Le texte prévoit l'administration de l'arrondissement par un chef assisté d'un conseil, tous deux élus. Pour la Cour, c'est assimiler cette circonscription à une collectivité locale, car, au regard de la Constitution, seul ce dernier type d'entité s'administre librement par un conseil élu. Cette position de la Cour est une confirmation de sa décision prise quelque temps plutôt lors du contrôle de constitutionnalité de la loi portant régime des élections locales (voir *infra*) (40). C'est encore le principe constitutionnel de libre administration qui fonde la haute juridiction à censurer la disposition législative qui prévoit que les indemnités des conseillers municipaux seraient déterminées par le gouvernement.

Ensuite, la Cour estime qu'octroyer au préfet le pouvoir de prononcer la démission d'office du maire, comme le fait le texte attaqué, est incompatible avec la Constitution. Car cette question ressortit de la compétence de la Cour suprême dans le cadre du contentieux des élections locales (article 131) (41). Le dernier grief fait au texte se rapporte au transfert, en violation de la Constitution (42), de certaines compétences de l'Etat aux communes sans précision aucune des transferts corollaires des moyens pour les assumer. Une telle disposition revient à imputer au budget local les dépenses y afférentes. Il faudra pourtant une nouvelle décision de la Cour pour que l'Assemblée nationale se résolve à reconnaître à l'Etat la responsabilité première dans ces matières (43).

1.1. La loi sur les communes à statut particulier

Reprenant les recommandations des EGAT, la loi n°9 8-005 portant organisation des communes à statut particulier s'applique aux villes de Cotonou, de Parakou et de Porto-Novo. Ces communes sont constituées d'arrondissements subdivisés en quartiers. Comme pour les précédentes lois, le texte initial est immédiatement déféré devant la Cour constitutionnelle par le chef de l'Etat. Mais, cette fois, la requête présidentielle ne pourra prospérer, faute pour le requérant d'avoir respecté le délai de quinze jours imparti par la Constitution (article 57) pour soit promulguer la loi qui lui a été transmise, soit en demander une seconde lecture, soit enfin l'attaquer devant la Cour constitutionnelle (44). A l'expiration de ce délai, le même article de la Constitution habilite le président de l'Assemblée nationale à saisir la Cour constitutionnelle pour lui demander de rendre la loi exécutoire. C'est ce que fait ce dernier alors que le chef de l'Etat a laissé s'écouler le délai de quinze jours. Pour autant, saisie à cet effet, la Cour ne peut satisfaire à la demande que si le texte en cause est conforme à la Constitution. Par conséquent, la Cour a l'obligation de procéder, au préalable, à un contrôle de la

(39) Décision DCC n°98-036 du 8 avril 1998.

(40) Décision DCC n°98-038 du 9 avril 1998.

(41) La Cour suprême « [...] est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales ».

(42) Les articles 8, 12 et 13 de la Constitution font de l'Etat le principal responsable en matière d'éducation, de santé, de formation professionnelle, de culture et d'information.

(43) Décision DCC n°98-080 du 20 octobre 1998.

(44) Décision DCC n°98-025 du 14 avril 1998.

constitutionnalité de la loi dont la promulgation est sollicitée. C'est au cours de cette opération que la Cour décèle deux anomalies importantes dans le texte.

D'une part, la loi donne au secrétaire général de mairie et à d'autres agents communaux la possibilité de recevoir des délégations de compétences de la part du maire. Pour la Cour, n'étant pas élus au sens de l'article 151 de la Constitution, ces agents ne sauraient participer ainsi à la libre administration de leur commune. D'autre part, la Cour est amenée à confirmer sa position prise dans sa décision n°98-036 en rappelant que la libre administration par des conseils élus est un privilège politique réservé à des entités ayant le statut de collectivités locales, statut que ne justifient ni les arrondissements, ni les quartiers de ville, ni les villages (45). Renvoyé devant l'Assemblée nationale, le texte ne sera réaménagé que partiellement, reconduisant certaines dispositions censurées par la Cour. Cette circonstance amène le président de la République, cette fois dans les délais constitutionnels, à saisir la Cour. Celle-ci lui donnera raison en renvoyant le nouveau texte devant le Parlement pour respect des règles de la mise en conformité avec la Constitution (46).

1.1. La loi sur le régime électoral des communes

Adoptée le 5 février 1998, la loi n°98-006 portant régime électoral municipal et communal institue un régime électoral classique pour la désignation des conseils municipaux et communaux. Un mélange d'éléments de la représentation proportionnelle et du scrutin majoritaire. Les premiers sont destinés à assurer une représentation aussi variée que possible des différentes sensibilités sociales (47) et politiques de la commune au sein du conseil. Les seconds cherchent à favoriser la formation de majorités municipales stables. Le texte initial comporte cependant quelques anomalies dont la Cour constitutionnelle, sur une requête du président de la République, révèle l'ampleur. Quatre griefs principaux sont retenus par la haute juridiction. Il faudra cependant trois décisions de la Cour pour arriver à un texte conforme à la Constitution. Trois décisions dans lesquelles la Cour va confirmer ce qui pouvait déjà être considéré comme sa jurisprudence antérieure.

Le premier arrêt (48) énumère les irrégularités suivantes :

- non-respect du principe constitutionnel de l'unité et de l'indivisibilité de la république ;
- instauration d'un système discriminatoire entre les partis politiques en compétition au niveau local ;
- violation de la souveraineté de l'Etat ;
- extension à des entités non décentralisées de privilèges réservés par la Constitution aux collectivités décentralisées.

Le premier grief offre à la Cour l'occasion de fournir une signification du principe constitutionnel de l'unité et de l'indivisibilité de la république et, partant, de fixer des limites à toute réforme assise sur une division du territoire national.

(45) Décision DCC n°98-041 du 14 avril 1998.

(46) Décision DCC n°98-083 du 21 novembre 1998.

(47) Elle admet les candidatures indépendantes.

(48) Décision DCC n°98-032 du 31 mars 1998.

Dans le cas d'espèce, la loi autorisait la création de commissions électorales dans chaque commune et dans chaque département, sans toutefois mettre en place une structure de coordination au plan national des activités de ces commissions qui, alors, n'en seraient que des démembrements. Pour la Cour, cette disposition présente le risque d'une gestion différenciée des opérations électorales d'un point à l'autre du territoire national. En ne garantissant pas un traitement électoral uniforme des communes, des départements et des candidats aux élections, le texte attaqué violait le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la république.

Par ailleurs, le texte organisait une participation des partis politiques aux commissions électorales départementales et locales sur la base de leurs résultats aux précédentes élections législatives et locales. Pour la Cour, cette disposition rompt avec le principe d'égal traitement dont doivent bénéficier tous les partis et candidats à une élection.

Ce principe aurait pu également fonder la censure d'autres dispositions du texte, notamment celles qui chargeaient la commune de défrayer les dépenses afférentes à l'organisation des opérations électorales. Aux termes du texte, la commune devait prendre à sa charge les dépenses et la fourniture des moyens matériels nécessaires au bon déroulement des élections locales. Toutes les communes ne pouvant disposer de niveaux de ressources équivalentes, un tel système présentait le risque de créer des distorsions supplémentaires dans le traitement des partis et des candidats en compétition, selon les moyens dont disposerait la commune considérée (49). Mais c'est sur la base d'un tout autre principe que la Cour constitutionnelle va censurer les dispositions en cause.

Selon la haute juridiction, les élections locales, comme toutes les autres élections, sont une prérogative de souveraineté. Par conséquent, toutes les dépenses y afférentes sont des dépenses de souveraineté et, aux termes de l'article 152 de la Constitution, ce type de dépenses ne peut être imputé au budget des collectivités locales.

Les dernières dispositions anticonstitutionnelles du texte se rapportaient au mode de désignation des membres des conseils de village et de quartiers de ville. Le texte organisait leur élection au suffrage universel ; ce qui revenait à octroyer au village et au quartier le privilège d'être administrés par des conseils élus. Pour cela, il eut fallu que ces deux entités justifiaient du statut de collectivité locale. Comme la Cour le confirmera dans un arrêt postérieur (50), l'article 151 de la Constitution doit être interprété comme réservant aux seules collectivités locales la libre administration par des conseils élus (*voir supra*). Doivent en conséquence être exclues du bénéfice de ce privilège caractéristique de la décentralisation toutes les autres entités non constituées en collectivités locales. C'est le cas des circonscriptions territoriales déconcentrées et des subdivisions internes des collectivités locales tels les villages et les quartiers créés et organisés par la loi n°97-029 portant organisation communale.

(49) Les inconvénients d'un tel système ont été révélés, avec une ampleur presque cocasse, au cours de l'élection présidentielle américaine de novembre 2001. D'un Etat à l'autre, les moyens matériels d'organisation et de gestion du scrutin variaient de l'artisanal à l'ultramoderne ; du pointage manuel au vote électronique. Ce qui n'a pas été pour rien dans les difficultés rencontrées par les autorités compétentes au moment de la proclamation des résultats.

(50) Décision n°98-080 du 20 octobre 1998.

A la suite de cette décision de la Cour, la loi est renvoyée pour mise en conformité avec la Constitution, mais les députés ne font leur travail qu'en partie. Cette circonstance amène la Cour, une fois de plus saisie, à demander l'harmonisation du texte avec les dispositions de la loi n°98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. En l'occurrence, la Cour exclut comme inconstitutionnel, l'octroi du droit de vote aux Béninois installés à l'étranger dans le cas des élections locales, car celles-ci ne peuvent concerner que les citoyens dans leur commune respective. Ainsi, les représentations diplomatiques et consulaires du Bénin, bureaux de vote pour les Béninois de l'étranger, ne sont pas concernées par les élections municipales (51). Le deuxième toilettage du texte par les députés ne suffit pourtant pas à lui éviter une nouvelle censure de la haute juridiction.

Dans une troisième décision (52), la Cour débusque encore deux dispositions inconstitutionnelles dans le texte revu par les députés. Celles-ci se rapportent, pour l'une, à la notion d'élection démocratique et, pour l'autre, à l'organisation du contentieux électoral local.

Dans le premier cas, il est fait grief à la loi d'organiser pour les élections locales un système de scrutin public qui consiste pour les électeurs à s'aligner derrière le candidat de leur choix. Ce système est destiné à régir l'élection des chefs de village et de quartier. Or la loi utilise l'expression « consultation démocratique » pour rendre compte de cette opération. Pour la Cour, « la consultation démocratique » est une élection démocratique et, à ce titre, doit respecter les règles fondamentales de l'expression du suffrage telles que fixées par la Constitution. Celle-ci dispose en son article 6 que le suffrage est universel, égal et secret. A l'évidence, l'alignement des électeurs derrière le candidat de leur choix viole le principe constitutionnel du secret des suffrages et peut, au surplus, ouvrir la porte à des manœuvres d'intimidations préélectorales et/ou à des règlements de compte postélectorales.

Le second grief fait au texte se rapporte à l'organe compétent en matière de contentieux des élections locales. Le texte en confie la connaissance au conseil municipal lui-même, et ce en dépit de l'article 131 de la Constitution qui dispose que la Cour suprême est « compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales ». La Cour constitutionnelle confirme ainsi sa position prise dans un précédent arrêt (53). Le texte reprend en conséquence le chemin du Parlement pour un nouveau toilettage. Ce dernier est le bon, puisque la Cour déclare le nouveau texte conforme à la Constitution dans toutes ses dispositions (54).

1.1. Le régime financier communal

C'est le 12 février 1998 que le texte initial de la loi n°98-007 portant régime financier des communes est adopté par l'Assemblée nationale. Pour en arriver là, l'examen du projet déposé par le gouvernement avait dû être reporté deux fois. Il y

(51) Décision DCC n°99-036 du 7 juillet 1999.

(52) Décision DCC n°99-052 du 24 novembre 1999.

(53) Décision DCC n°98-036 du 8 avril 1998.

(54) Décision DCC n°017 du 15 janvier 1999.

a d'abord eu une difficulté du gouvernement à mettre à la disposition des députés toutes les informations leur permettant d'appréhender clairement la situation financière prévisible des futures communes. Les élus du peuple souhaitaient recevoir des informations sur le patrimoine immobilier des communes, sur les circonscriptions administratives, et des éléments de simulation du comportement budgétaire des futures communes. Ensuite, le gouvernement a eu le plus grand mal à fournir à l'Assemblée nationale une idée précise sur la part des recettes du budget de l'Etat qui serait transférée aux futures communes comme corollaire des transferts de compétences. Finalement, le texte adopté établit les procédures budgétaires locales, les recettes et les dépenses, la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle du budget, le financement du développement local et la solidarité intercommunale. Comme cela devient une tradition, le texte voté est sans délai déferé devant la Cour constitutionnelle par le chef de l'Etat.

Contrairement aux cas précédents, le texte ne présente pas de véritables anomalies au regard de la Constitution (55). Tout au plus, la haute juridiction relève-t-elle quelques mauvaises formulations se rapportant davantage à un manque de savoir-faire en matière de technique rédactionnelle des textes juridiques qu'à des contradictions véritables avec la lettre de la Constitution.

Ainsi, au chapitre des dépenses budgétaires de la commune, le texte inclut ce qu'il appelle « les dépenses imprévues », expression inopportune dans un document budgétaire par nature évaluatif et prévisionnel. Pour la Cour, « dans la mesure où un budget est toujours prévisionnel, les termes “dépenses imprévues” sont impropres ». Ensuite, il est prévu la communication à la commune des informations nécessaires à la préparation de son budget. Si, faute d'avoir reçu ces informations, le conseil communal n'a pu adopter le budget avant le 31 mars de l'année considérée, le texte habilite l'autorité de tutelle à se substituer à lui pour régler et rendre exécutoire le budget communal. Cette disposition présente le défaut de ne pas fixer de délai ni pour la communication des informations dont il est question, ni pour l'établissement du budget après cette communication. Le texte laisse ainsi le conseil communal à la merci de tous les aléas et assujettit plus que de mesure la commune à la tutelle du préfet.

Pour la haute juridiction, l'autorité de tutelle ne saurait être autorisée à se substituer à la commune pour « régler et rendre exécutoire le budget après le 31 mars de l'année considérée si le défaut d'adoption de ce budget résulte de l'absence de communication des informations indispensables à son établissement ». Bien plus, si cette communication est faite, le conseil doit pouvoir disposer d'un délai de deux mois pour adopter le budget de la commune. La Cour prescrit enfin la fixation d'un délai précis pour la communication de ces informations. Le texte est en conséquence renvoyé devant les députés pour mise en conformité. Cette opération effectuée ne satisfait pas le chef de l'Etat qui se fend une fois de plus d'une requête devant la Cour contre la nouvelle version du texte. Mais cette ultime démarche présidentielle n'aura pour seul résultat que de permettre à la haute juridiction de déclarer la loi conforme à la Constitution (56).

Le travail sourcilieux de la Cour constitutionnelle, qui a amené le Parlement parfois à reprendre plusieurs fois l'examen d'un même texte, a contribué à roder les mécanismes institutionnels de l'Etat de droit au Bénin. Cette

(55) Décision DCC n°98-038 du 9 avril 1998.

(56) Décision DCC n°98-083 du 21 novembre 1998.

dynamique a contribué à huiler les rôles respectifs de l'exécutif, du législatif et de la Cour constitutionnelle dans la procédure législative. Elle a ainsi donné vie aux dispositions constitutionnelles en matière de décentralisation. Les lois promulguées peuvent alors être considérées comme le reflet de la Constitution telle que la haute juridiction lui a donné sens. La Cour constitutionnelle a ainsi participé, en jouant simplement son rôle de contrôle de constitutionnalité des lois, à construire l'Etat de droit au Bénin. Cette construction semble aller dans le sens des orientations tracées par la Conférence nationale de 1990, genèse politique du nouvel Etat béninois.



L'élaboration institutionnelle de la nouvelle politique de décentralisation au Bénin rend compte des vicissitudes de la construction d'un Etat de droit démocratique dans ce pays et, au-delà, des efforts et des difficultés des nouvelles institutions issues du vent de démocratisation qui souffle sur l'Afrique depuis plus d'une décennie. L'expérience béninoise est à cet égard révélatrice de la nécessité d'une volonté de la classe politique et des hommes d'Etat chargés d'animer les institutions publiques comme condition *sine qua non* de la prospérité de l'Etat de droit en Afrique et, partant, de la survie et du développement des acquis de la démocratisation. Le temps mis par le Bénin pour se décider à aller aux élections municipales s'explique en grande partie par ce jeu des institutions et des individualités politiques où les intérêts partisans ne sont pas toujours absents. Mais la vigilance de la juridiction constitutionnelle béninoise montre que, en laissant aux institutions l'occasion d'accomplir leurs missions, l'Etat en Afrique peut s'adapter aux exigences de la modernité (57).

(57) Loin des bases anthropologiques sur lesquelles certains, par manque de lucidité, proposent de construire l'Etat en Afrique. Dans, « A la recherche de la légitimité de l'Etat », *in* : Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, p. 131-155, Thierry Michalon propose de bâtir l'Etat en Afrique selon un modèle fédéral sur la base des ethnies, car, pour lui, l'Etat-nation moderne est incompatible avec la culture et les mentalités irrationnelles des Africains (voir notamment p. 138-141).