

EXPOSE DES MOTIFS

- Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
- Honorables Députés à l'Assemblée Nationale,

La Conférence des Forces Vives de la Nation a prescrit la Réforme de l'Administration Territoriale. La Constitution de la République, en date du 11 Décembre 1990, fixe en ses articles 98, 150 à 153, les conditions de mise en oeuvre de cette réforme.

Se fondant sur ces dispositions et dans le souci de permettre aux populations concernées d'exprimer librement leurs préoccupations sur ces prescriptions dont le règlement correct conditionne la saine pratique de la démocratie au plan local et l'amorce d'un véritable développement à la base, les Etats Généraux de l'Administration Territoriale ont tenu leurs assises à Cotonou les 07, 08, 09 et 10 Janvier 1993.

Les conclusions des Etats Généraux ont fait l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement. Elles ont abouti à des décisions importantes. En vue de leur mise en application conséquente une panoplie de Lois doit être votée. Il s'agit de :

1. La Loi d'Orientation portant Organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin;
2. La Loi portant Organisation des Communes;
3. La Loi portant Organisation des Communes à statut particulier
4. La Loi portant régime électoral communal et municipal;
5. La Loi portant régime financier des communes;
6. La Loi portant statut des fonctionnaires territoriaux.

Le projet de Loi d'Orientation portant Organisation de l'Administration Territoriale a été adopté par le Conseil des Ministres en sa séance du 19 Avril 1995. Les orientations qu'il comporte déterminent la substance des autres Lois énumérées ci-dessus dont les avant-projets sont en cours d'examen par la Cour Suprême et qui vous seront soumis dès leur adoption par le Conseil des Ministres.

C'est la raison pour laquelle je voudrais vous prier, Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, Mesdames et Messieurs les Honorables Députés, de l'examiner d'ores et déjà.

En effet, le présent projet de loi a pour objet de déterminer les principales orientations relatives à l'organisation de l'Administration Territoriale de notre pays. Cette organisation répond au souci de la mise en application des dispositions de la Constitution notamment en ses articles 150 à 153.

Le présent projet qui crée et organise les structures chargées d'animer l'Administration Territoriale, détermine également les modalités de fonctionnement desdites structures.

Il comporte cinquante (50) articles répartis en trois (3) titres qui se présentent comme suit:

HORS TITRE : Articles 1 à 3

TITRE PREMIER : « DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT » :
Articles 4 à 21

TITRE DEUX : « DES COLLECTIVITES TERRITORIALES » : Articles 22 à 47

TITRE TROIS : « DISPOSITIONS DIVERSES » : Articles 48 à 50.

A. DE L'ADMINISTRATION DE L'ETAT :

L'Administration Territoriale de l'Etat est assurée par les Autorités et Services déconcentrés et par les Collectivités Territoriales décentralisées.

Le Département est la circonscription administrative de l'Etat en République du Bénin. Il ne jouit ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière. En raison des passions soulevées par le projet d'un nouveau découpage territorial des Départements, recommandé par les Etats Généraux et du dérapage auquel ces passions risquaient de conduire, le Gouvernement, dans le présent projet de Loi s'en est tenu au principe du démembrement en deux (2) de chacun des six (6) Départements actuels.

..... Le présent projet de Loi détermine ainsi le cadre d'ensemble de la réforme de l'Administration Territoriale qui consistera d'abord en la création de Communes et en l'élection de leurs organes élus, qui ne sont pas directement affectées par le futur cadre géographique de la représentation territoriale de l'Etat dont la mise en place se fera dans une deuxième étape.

Dans ces conditions, les Départements, seules circonscriptions administratives retenues par le présent projet de Loi d'Orientation, passeront de six (6) au nombre de douze (12). Ils sont administrés par des Préfets.

Aussi, le présent projet de Loi fait-il du Préfet le représentant du Gouvernement et de chacun des Ministres pris individuellement dans le Département. A ce titre, il renforce les pouvoirs du Préfet sur les chefs des services déconcentrés de l'Etat dont il coordonne l'action sous l'autorité des Ministres concernés. Cette autorité déléguée s'exerce sur tous les services de l'Etat à l'exception des organes judiciaires, des receveurs départementaux des finances dans leurs fonctions de comptables publics et des délégués du contrôleur financier en matière de finances de l'Etat. La Gendarmerie et la Police sont placées sous l'autorité du Préfet dans leur mission de sécurité publique et de maintien de l'ordre, de même que les unités qui concourent aux secours dans leurs missions de protection civile.

Le Préfet est relayé dans sa fonction de représentation de l'Etat, dans l'exercice de la tutelle des Collectivités Territoriales et dans son action de conseil aux Communes par le Sous-Préfet. Néanmoins, les sous-préfets ne sont plus chefs de circonscriptions administratives. En effet, les Sous-Préfectures sont supprimées en tant que circonscriptions secondaires : d'une part leurs fonctions administratives seront désormais assumées par les Mairies et d'autre part il convient d'éviter le

risque de confusion des attributions entre le Maire et le Sous-Préfet qui s'installerait inévitablement s'ils agissaient tous deux à la tête de circonscriptions disposant du même ressort territorial. La liste des Communes sur lesquelles chaque Sous-Préfet exerce le pouvoir de tutelle par délégation du Préfet, est fixée par décret pris en Conseil des Ministres, de même que son lieu de résidence.

Enfin, conformément aux recommandations des Etats Généraux de l'Administration Territoriale tenus les 07., 08., 09 et 10 Janvier 1993, il est prévu en lieu et place des actuelles Sous-Préfectures et Circonscriptions Urbaines, la création de collectivités territoriales décentralisées dénommées communes.

B. DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1. De la Commune :

Le présent projet de Loi crée, en République du Bénin, un niveau unique de décentralisation : la Commune.

La Collectivité Territoriale décentralisée ainsi créée est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Elle est administrée par un Conseil Communal composé des Conseillers élus. Leur nombre est fonction de l'importance de la population. Le Maire est l'organe exécutif de la Commune. Il est assisté d'Adjoints. Le Maire et les Adjoints sont élus par le Conseil Communal en son sein

Les limites territoriales des Communes sont celles des Sous-Préfectures et des Circonscriptions Urbaines actuelles.

La Commune dispose d'un budget autonome. Le Maire en est l'ordonnateur principal.

Les grandes agglomérations urbaines disposent d'un statut particulier défini par la loi qui en fixe les critères d'applicabilité. Un décret pris en Conseil des Ministres détermine la liste des Communes auxquelles s'applique ce statut.

Les dispositions contenues dans le présent projet ont été formulées dans le but de faire des futures Communes de véritables centres d'exercice de la démocratie au niveau de la localité et des pôles de développement économique et social à la base.

Les Collectivités Territoriales sont démembrées en unités administratives.

2. De l'Arrondissement

Les Arrondissements, , ne constituent ni des circonscriptions administratives ni des collectivités territoriales mais de simples unités administratives, démembrements de la Commune sans personnalité juridique ni autonomie financière.

Le ressort territorial de l'Arrondissement est celui de la Commune Rurale ou Urbaine existant au moment de la promulgation de la présente loi.

Les organes de l'Arrondissement sont le Chef et le Conseil d'Arrondissement.

3. Du Village et du Quartier de Ville :

Les Villages en milieu rural ou les Quartiers en milieu urbain constituent des subdivisions de l'Arrondissement. Administré par un Chef de Village ou de Quartier de Ville, le Village ou Quartier de Ville ne jouit pas de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.

- Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
- Mesdames et Messieurs les Honorables Députés,

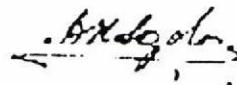
L'adoption de la présente loi d'orientation marquera la première étape d'une série d'actions permettant effectivement l'instauration à la base de l'exercice par les populations d'un pouvoir réel en vue du développement de leurs localités respectives.

Toutefois, la présence et la contribution de l'Etat seront assurées par ses représentants et par les administrations déconcentrées en tenant compte de la volonté politique visant à assurer un développement harmonieux du pays et à préserver l'unité de la République dans le respect de la diversité de ses composantes.

Telle est, Monsieur le Président, Honorables Députés, la substance du présent projet de loi que nous avons l'honneur de soumettre à l'appréciation de votre Auguste Assemblée pour adoption.

Fait à Cotonou, le 24 juin 1995

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat,
Chef du Gouvernement



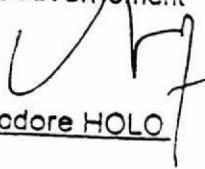
Nicéphore SOGLO

Le Ministre d'Etat,
chargé de la Coordination de l'Action
Gouvernementale et de la Défense Nationale



Antoine Alabi GBEGAN
Ministre Intérimaire

Le Ministre chargé des Relations
avec les Institutions, Porte-Parole
du Gouvernement



Théodore HOLO

Le Ministre de l'Intérieur,
de la Sécurité et de l'Administra-
Territoriale



Antoine Alabi GBEGAN

AMPLIATIONS : PR 6; AN 70; CS 2; CC 2; CES 2; HAAC 2; MEDN 4. MISAT 4.
MRP 4; JORB 1.

PROJET DE LOI D'ORIENTATION PORTANT ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté, Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit:

ARTICLE PREMIER:

L'Administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les Collectivités territoriales décentralisées dans le cadre défini par la présente Loi.

Les circonscriptions administratives de la République du Bénin sont les Départements. La catégorie unique de Collectivité décentralisée est la Commune.

ARTICLE 2 :

La présente Loi fixe la dénomination et le ressort territorial des structures citées ci-dessus et détermine les principes fondamentaux devant régir les prérogatives des organes et personnes chargés de leur direction.

ARTICLE 3:

Des Lois et Règlements, dans leurs domaines respectifs, déterminent notamment la répartition des compétences entre les Collectivités et l'Etat ainsi que la répartition des ressources publiques, les garanties statutaires accordées aux personnels des Collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, le contrôle de tutelle exercé par le Représentant de l'Etat, le statut des grandes villes.

TITRE PREMIER DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT

ARTICLE 4:

L'Administration territoriale de l'Etat s'exerce dans le cadre du Département.

ARTICLE 5:

Le ressort territorial des Départements est tel qu'il apparait à l'annexe jointe à la présente Loi.

ARTICLE 6:

Le Département est la circonscription administrative de l'Etat en République du Bénin. Il ne jouit ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.

ARTICLE 7:

Les Départements sont au nombre de douze (12) et prennent les dénominations ci-après:

- Département de l'ALIBORI
- Département de l'ATACORA,
- Département de l' ATLANTIQUE,
- Département du BORGOU,
- Département des COLLINES,
- Département du COUFFO,
- Département de la DONGA,
- Département de la LAMA,
- Département du MONO,
- Département de l' OUEME,
- Département du PLATEAU,
- Département du ZOU.

ARTICLE 8:

Les chefs-lieux des Départements, ainsi que les modalités de leur mise en place, sont déterminés par Décret pris en Conseil des Ministres.

ARTICLE 9:

Le Département est administré par un représentant de l' Etat qui prend le titre de Préfet. Le Préfet relève hiérarchiquement du Ministre chargé de l'Administration Territoriale. Le Préfet est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre dont il relève.

ARTICLE 10:

Le Préfet est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le Département. En cette qualité, il est l'unique représentant du Gouvernement et de chacun des Ministres pris individuellement.

Il communique directement avec chacun des Ministres et adresse ampliation de toute correspondance au Ministre chargé de l'Administration Territoriale. De même le Ministre chargé de l'Administration Territoriale est ampliatrice de toute correspondance adressée par un Ministre au Préfet.

ARTICLE 11:

Le Préfet occupe le premier rang dans l'ordre de préséance dans le Département. Les honneurs militaires lui sont rendus et les marques extérieures de respect lui sont dûes dans les conditions prévues par les Règlements.

ARTICLE 12 :

Le Préfet coordonne, sous l'autorité des Ministres concernés, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le Département à l'exception des organes judiciaires, des Receveurs Départementaux des Finances dans leur fonction de comptable public et du Délégué du Contrôleur Financier en matière de contrôle des finances de l'Etat.

La Gendarmerie et la Police sont placées sous l'autorité du Préfet dans leur mission de sécurité et de maintien de l'ordre.

ARTICLE 13:

Les Préfets et par délégation les Sous-Préfets, prennent, par voie réglementaire les mesures propres à assurer la police et le maintien de l'ordre public.

ARTICLE 14:

Dans les conditions fixées par la Loi, le Préfet exerce la tutelle des Collectivités territoriales et le contrôle de la légalité de leurs actes. Il est conseillé dans l'exercice de son contrôle de tutelle des Communes en matière budgétaire par le Délégué du Contrôleur Financier placé auprès de lui.

ARTICLE 15

Le Préfet est assisté d'un Secrétaire Général du Département nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, parmi les cadres supérieurs de la catégorie A, sur proposition du Ministre chargé de l'Administration Territoriale.

ARTICLE 16:

Le Préfet est relayé dans sa fonction de représentation de l'Etat, dans l'exercice du contrôle de tutelle sur les collectivités territoriales et dans son action de conseil aux Communes pour le développement local par le Sous-Préfet. Le Sous-Préfet agit par délégation du Préfet qu'il assiste dans les missions qui lui sont confiées.

ARTICLE 17:

Le Sous-Préfet est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, parmi les cadres supérieurs de la catégorie A, sur proposition du Ministre chargé de l'Administration Territoriale.

ARTICLE 18:

Le Sous-Préfet est assisté d'un Secrétaire Administratif nommé par Arrêté du Ministre chargé de l'Administration territoriale.

ARTICLE 19:

La liste des Communes sur lesquelles chaque Sous-Préfet exerce le pouvoir de tutelle par délégation du Préfet est fixée par Décret pris en Conseil des Ministres, de même que son lieu de résidence.

ARTICLE 20:

Des structures administratives de concertation et d'orientation peuvent être instituées au niveau des Départements par Décret pris en Conseil des Ministres.

ARTICLE 21:

Les Chefs-lieux des Départements sont fixés par Décret pris en Conseil des Ministres.

TITRE II DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ARTICLE 22:

Il est institué dans la structure de l'Administration territoriale de la République un niveau unique de décentralisation. Dans ce cadre, il est créé des Collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

ARTICLE 23:

Les Collectivités territoriales décentralisées sont démembrées en unités administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière.

CHAPITRE 1 DE LA COMMUNE

ARTICLE 24:

Les Collectivités territoriales décentralisées visées à l'article 23 prennent la dénomination de Commune.

Les limites territoriales des Communes sont celles des Sous-Préfectures et des Circonscriptions Urbaines actuelles telles que figurant à l'annexe de la présente Loi.

ARTICLE 25:

La Commune est administrée par un Conseil élu dénommé Conseil communal.

ARTICLE 26:

Le Maire est l'organe exécutif de la Commune. Il est assisté d'Adjoints.
Le Maire et ses Adjoints sont élus par le Conseil communal en son sein.

ARTICLE 27:

Le Maire nomme un Secrétaire Général de Mairie dans les conditions précisées par la Loi.

ARTICLE 28:

Les conditions d'éligibilité des Conseillers communaux, du Maire et des ses Adjoints, la durée de leur mandat ainsi que les incompatibilités liées à leur élection sont fixées par la Loi.

ARTICLE 29:

La formation, le fonctionnement, les compétences du Conseil communal ainsi que les dispositions concernant les prérogatives du Maire et l'organisation de la tutelle des Communes sont fixées par la Loi.

ARTICLE 30:

La Commune a un budget autonome. Le budget de la Commune est voté par le Conseil communal. Le Maire est l'ordonnateur du budget communal.

ARTICLE 31:

Le Comptable de la Commune est un Comptable du Trésor nommé par le Ministre chargé des Finances après information préalable du Maire concerné.

Le Comptable de la Commune tient la comptabilité de la Commune conformément à la législation en vigueur.

ARTICLE 39:

L'Arrondissement est administré par le Chef d'Arrondissement.

ARTICLE 40:

Le Chef d'Arrondissement est assisté d'un Secrétaire Administratif nommé par le Maire.

ARTICLE 41:

La formation, le fonctionnement, les compétences du Conseil d'Arrondissement ainsi que les dispositions concernant le Chef d'Arrondissement sont précisés par la Loi.

CHAPITRE 3 DU VILLAGE ET DU QUARTIER DE VILLE

ARTICLE 42:

L'Arrondissement est subdivisé en :

- Quartiers de Ville dans les zones urbaines,
- Villages dans les zones rurales.

ARTICLE 43:

La création ou la modification d'un Village ou d'un Quartier de Ville est décidée par Décret pris en Conseil des Ministres après délibération du Conseil communal.

ARTICLE 44:

Le Village ou le Quartier de Ville constitue l'unité administrative locale au sein de laquelle s'organise la vie en milieu rural et en milieu urbain.

ARTICLE 45:

Le Village ou le Quartier de Ville ne jouit ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.

ARTICLE 46:

Le Village ou le Quartier de Ville est administré par un Chef de Village ou un Chef de Quartier assisté d'un Conseil de Village ou d'un Conseil de Quartier. Les modalités d'élection du Chef de Village ou du Chef de Quartier et de désignation de leur Conseil respectif sont précisées par la Loi.

ARTICLE 47:

Les fonctions et les prérogatives du Chef de Village ou de Quartier de Ville sont fixées par la Loi.

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 48:

Les frais de fonctionnement des Représentations de l'Etat sont assurés par le budget de l'Etat.

ARTICLE 49:

La Législation antérieure reste en vigueur dans toutes les matières ci-dessus jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions en ce qu'elle n'a rien de contraire aux présentes dispositions, sauf intervention de nouveaux textes.

ARTICLE 50:

La présente Loi sera publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme Loi de l'Etat.

ANNEXE AU PROJET DE LOI D'ORIENTATION
RESSORT TERRITORIAL DES DEPARTEMENTS ET DES COMMUNES EN REPUBLIQUE DU BENIN

N°	DEPARTEMENTS	COMMUNES	RESSORT TERRITORIAL
1	ALIBORI	BANIKOARA GOGOUNOU KANDI KARIMAMA MALANVILLE SEGBANA	ex-Sous-Préfecture de BANIKOARA " GOGOUNOU ex-Circ. Urbaine de KANDI ex-Sous-Préfecture de KARIMAMA " MALANVILLE " SEGBANA
2	ATACORA	BOUKOUMBE COBLI KEROU KOUANDE MATERI NATITINGOU PEHUNCO TANGUIETA TOUCOUNTOUNA	ex-Sous-Préfecture de BOUKOUMBE " COBLI " KEROU " KOUANDE " MATERI ex-Circ. Urbaine de NATITINGOU ex-Sous-Préfecture de PEHUNCO " TANGUIETA " TOUCOUNTOUNA
3	ATLANTIQUE	COTONOU	ex-Circ. Urbaine de COTONOU

N°	DEPARTEMENTS	COMMUNES	RESSORT TERRITORIAL
4	BORGOU		ex-Sous-Préfecture de BEMBEREKE " KALALE " N'DALI " NIKKI ex-Circ. Urbaine de PARAKOU ex-Sous-Préfecture de PERERE " SINENDE " TCHAOUROU
5	COLLINES	BANTE DASSA-ZOUME GLAZOUE OUESSE SAVALOU SAVE	ex-Sous-Préfecture de BANTE " DASSA-ZOUME " GLAZOUE " OUESSE " SAVALOU " SAVE
6	COUFFO	APLAHOUE DJAKOTOMEY DOGBO KLOUEKANMEY LALO TOVIKLIN	ex-Sous-Préfecture de APLAHOUE " DJAKOTOMEY " DOGBO " KLOUEKANMEY " LALO « TOVIKLIN
7	DONGA	BASSILA COPARGO DJOUGOU OUAKE	ex-Sous-Préfecture de BASSILA " COPARGO Circ. Urbaine de DJOUGOU Sous-Préfecture de OUAKE

N°	DEPARTEMENTS	COMMUNES	RESSORT TERRITORIAL
8	LAMA	ABOMEY-CALAVI ALLADA KPOMASSE OUIDAH SÔ-AVA TOFFO TORI ZÊ	ex-Sous-Préfecture de ABOMEY-CALAVI ex-Sous-Préfecture de ALLADA ex-Sous-Préfecture de KPOMASSE ex-Circ. Urbaine de OUIDAH ex-Sous-Préfecture de SÔ-AVA " TOFFO " TORI " ZÊ
9	MONO	ATHIEME BOPA COME GRAND-POPO HOUEYOGBE LOKOSSA	ex-Sous-Préfecture d' ATHIEME " BOPA " COME " GRAND-POPO " HOUEYOGBE ex-Circ. Urbaine de LOKOSSA
10	OUEME	ADJARRA ADJOHOUN AGUEGUE AKPRO-MISSERETE AVRANKOU BONOU DANGBO PORTO-NOVO SEME-PODJI	" ADJARRA " ADJOHOUN " AGUEGUE " AKPRO-MISSERETE " AVRANKOU " BONOU " DANGBO ex-Circ. Urbaine de PORTO-NOVO ex-Sous-Préfecture de SEME-PODJI

N°	DEPARTEMENTS	COMMUNES	RESSORT TERRITORIAL
11	PLATEAU	ADJA-OUERE IFANGNI KETOU POBE SAKETE	ex-Sous-Préfecture de ADJA-OUERE " IFANGNI " KETOU " POBE " SAKETE
12	ZOU	ABOMEY AGBANGNIZOUN BOHICON COVE DJIDJA OUIHI ZAGNANADO ZA-KPOTA ZOGBODOMEY	ex-Circ. Urbaine de ABOMEY ex-Sous-Préfecture de AGBANGNIZOUN ex-Circ. Urbaine de BOHICON ex-Sous-Préfecture de COVE " DJIDJA " OUIHI " ZAGNANADO " ZA-KPOTA " ZOGBODOMEY