



Civic Academy for Africa's Future

LEGISLATIVES 2019 AU BENIN: LE PIEGE FATAL?

Avril 2019



LEGISLATIVES 2019 AU BENIN : LE PIEGE FATAL ?

CiAAF éditions

ISBN: 978-99982-0-076-0

CiAAF éditions, Cotonou, avril 2019.

LE CIVIC ACADEMY FOR AFRICA'S FUTURE

Le Civic Academy for Africa's Future (CiAAF) est un *think and do tank pluridisciplinaire et indépendant*. Il est un centre de recherches sur les dynamiques politiques, socio-économiques qui conditionnent le devenir et l'avenir du Bénin et de l'Afrique. Il produit et vulgarise des travaux de recherche universitaire et d'expertise débouchant sur des propositions et recommandations innovantes à l'endroit des acteurs politiques, socio-économiques, de l'opinion publique, tant sur le plan national, régional qu'international. Le CiAAF a pour vocation : *penser et agir pour l'Afrique qui vient*.

L'œuvre du CiAAF s'appuie sur cinq (5) équipes de recherche :

- 1- L'Equipe de Recherche sur la Gouvernance (ERGo) ;
- 2- L'Equipe de Recherche sur l'International (ERI) ;
- 3- Le Groupe d'Etudes et de Recherche sur les Médias (GERMe) ;
- 4- Le Groupe de Recherche sur l'Agriculture, l'Environnement et le Climat (GRAEC) ;
- 5- La CiAAF Law Clinic (CLC) qui est la Clinique Juridique du CiAAF.

Président : Expédit Ologou

Vice-Président : Ghislain Agbozo

Secrétaire Général : Wenceslas Mahoussi

Trésorière Générale : Caludia Yéwadan Togbé

Directeur scientifique : Thierry Bidouzo

Directrice éditoriale : Dorice Djèton

Le CiAAF est une association à caractère scientifique de droit béninois enregistrée sous le numéro 2019/021/MISP/DC/SGM/DAIC/SAAP-ASSOC/SA du 1^{er} février 2019.

Siège : Immeuble Fondation Suzanne Mèdé, 2^{ème} étage, quartier Tokpa-Zoungo, en face du Campus d'Abomey-Calavi, Abomey-Calavi, Bénin. Tél. : +229 97 13 47 09 - +229 97 47 91 00 - +229 96 28 58 92.

E-mail : info@ciaaf.org . Site web : www.ciaaf.org

La présente note est une publication du CiAAF

Coordination : Expédit Ologou

Contributeurs :

Expédit Ologou, docteur en Science politique, politologue, journaliste, chercheur au CiAAF.

Thierry Bidouzo, docteur en Droit public, enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), chercheur au CiAAF.

Emmanuel Odilon Koukoubou, journaliste, doctorant en Science politique à l'Université de Parakou (Bénin), assistant de recherche au CiAAF.

Afouda Vincent Agué, journaliste, juriste, assistant de recherche au CiAAF.

Pamela Ariane Agbozo, spécialiste de l'action publique, doctorante en Science politique à l'Université de Parakou (Bénin), assistante de recherche au CiAAF.

Ghislain Agbozo, diplomate et juriste, membre du CiAAF.

Armel Dossou-Kago, journaliste, analyste politique, membre du CiAAF.

Dorice Djèton, journaliste, doctorante en Sciences de l'Information et de la Communication à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), assistante de recherche au CiAAF.

Wenceslas Mahoussi, docteur en Sciences de l'Information et de la Communication, enseignant-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), chercheur au CiAAF.

Emmanuel Awohouedji, expert en politiques environnementales internationales, assistant de recherche au CiAAF.

Conception graphique : Lionel Gbègonnoudé, ingénieur en informatique, systèmes et réseaux, assistant de recherche au CiAAF.

Pour citer ce document : Expédit Ologou (coordonné par), *Législatives 2019 au Bénin : le piège fatal ?*, Cotonou, CiAAF, avril 2019, 48 p.

RESUME

Aventure ambiguë... Piège sans fin... Cheikh Hamidou Kane et Olympe Bhély-Quenum auraient trouvé un bon matériau pour d'excellentes réflexions : les élections législatives de 2019 au Bénin. Elles plongent l'opinion nationale et internationale dans le labyrinthe du laboratoire démocratique béninois. Dans ce piège électoral, l'enchevêtrement et l'entremêlement des acteurs, la singularité des problèmes, rallongent le tunnel et obscurcissent l'horizon. Le consensus issu de la conférence nationale de février 1990 et érigé en principe à valeur constitutionnelle par le Juge constitutionnel, a été recherché. Plus ou moins. Mais en vain. Pouvait-il en être autrement ? La nature et la succession des problèmes, d'ampleur et d'intensité variables, n'y ont pas aidé.

Tout est parti de la réforme du système partisan. De son caractère sauvage à l'envie de le réguler, sont nées des lois dont les dispositions sont véritablement anxiogènes, crisogènes et polémogènes. Les épisodes marquants de ce feuilleton électoral critique révèlent de graves dysfonctionnements et grossissent les traits d'une démocratie de crise ou en crise...

Les solutions législatives, administratives, jurisprudentielles, constitutionnelles agitées ici et là, peinent à favoriser une certaine accalmie. Au contraire. Parmi les différents scénarii, le plus à craindre semble prendre forme et corps. Des élections avec les deux partis autorisés par la CENA. Deux partis de la majorité présidentielle. Sans compétition électorale. Le 28 avril 2019 est si proche, mais si incertain...

Requiem de la démocratie béninoise ? Peut-être pas. La démocratie sort de plus en plus des mécanismes institutionnels et juridictionnels de fonctionnement de l'Etat. Elle est aussi dans la rue. Objet encore méconnu par le droit, mais sujet que révèle la pratique. Les brutalités sociales ont des vertus qu'il ne faut pas négliger. Tout est dans la mesure...

Sommaire

Introduction.....	15
I. Les problèmes : un feuilleton électoral à rebondissements	16
II. Les effets juridiques et sociopolitiques de la crise	24
III. Des propositions de sortie de crise aussi nombreuses que complexes.....	29
IV. Et si... ..	37
Conclusion	43

SIGLES ET ACRONYMES

BMP	Bloc de la Majorité Parlementaire
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CENA	Commission électorale nationale autonome
CiAAF	Civic Academy for Africa's Future
COS-LEPI	Conseil d'Orientation de Supervision de la Liste Permanente informatisée
DUD	Dynamique Unitaire pour la Démocratie et le Développement
FCBE	Force Cauris pour un Benin Emergent
ONU	Organisation des Nations Unies
PCB	Parti Communiste du Bénin
PRD	Parti du Renouveau Démocratique
RE	Restaurer l'Espoir
UDBN	Union pour le Développement d'un Bénin Nouveau
UP	Union Progressiste
USL	Union Sociale Libérale

Introduction

Les élections législatives de 2019, quelle qu'en soit l'issue, auront été exceptionnelles dans l'histoire électorale post-1990 du Bénin. En raison de la complexité et de la profondeur des problèmes dont elles sont le temps et le lieu d'expression. En raison de la nature des acteurs qu'elles impliquent ; des effets qu'elles auront produit sur le système politique et la société du Bénin dans son ensemble. En raison encore des interrogations de fond liées au processus électoral, aux lois, aux acteurs, d'une part, et à l'existence et au devenir du Bénin lui-même, d'autre part. En raison enfin du stress dans lequel elles auront plongé le pays entier. En déclenchant les passions, électrisant la vie politique, captivant l'énergie sociale voire économique du pays.

En effet, la crise politique perceptible dans le pays depuis au moins le début de l'année 2019 s'est transformée, au tournant du début du mois de février en une crise électorale. La décision de la Cour constitutionnelle du 1^{er} février 2019 imposant le certificat de conformité non délivré par le Ministère de l'Intérieur aux partis d'opposition et la décision, le 05 mars, de la CENA habilitant exclusivement les partis **Union Progressiste** et **Bloc Républicain** à participer aux élections sont apparues comme la goutte d'eau de trop.

Les événements sont tels de se succéder de façon accélérée – chacun avec ce qu'il produit d'intrigue, d'inquiétude, d'émerveillement, de surréalisme – qu'ils donnent le vertige à tout observateur intéressé de suivre leur évolution au quotidien. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le CiAAF s'est fait l'obligation, d'une part, d'en tenir le chrono, aux fins de suivre et maîtriser le déroulé des événements et, d'autre part, d'en tenir un observatoire pour collecter la masse de données utiles à des analyses du moment et surtout ultérieures. Avec un regard froid et distant. Cette note procède du réflexe d'archiviste, d'historien et de prospectiviste.

Quels sont les problèmes qui engendrent la crise ? Quels sont les effets de ces problèmes sur l'ensemble du système politique ? Quelles sont les pistes de sortie de crise avancées par les différents acteurs de la vie publique béninoise ? La présente note d'analyse voudrait faire un rappel des épisodes saillants de ce *feuilleton électoral critique*, exposer les principales solutions envisagées, proposées et essayées de sortie de crise, avec un échafaudage des scénarii d'après le règlement des principaux points de discorde.

Cette note d'analyse est un travail de base que bien d'autres productions viendront compléter au fur et à mesure du développement de ce *feuilleton électoral critique*.

I- Les problèmes : un feuilleton électoral à rebondissements

Les élections législatives du 28 avril 2019, donnent lieu à un véritable feuilleton électoral à rebondissements. A l'épisode des lois, succède celui des faits, dont on retiendra les plus marquants, ceux qui posent problèmes et qui obstruent la machine électorale.

A- Les épisodes législatifs

Il s'agit des aménagements, ajustements ou dérèglements opérés par le législateur dans la mise en cadre du régime juridique des élections. Deux lois majeures ont fait l'objet de modification.

Primo, la Charte des partis politiques. L'Assemblée nationale a adopté le **jeudi 26 juillet 2018**, la nouvelle Charte des partis politiques qui définit et prescrit de nouvelles dispositions pour la création et le financement des partis politiques. Composée de 70 articles, la nouvelle charte réorganise le système partisan en deux grandes articulations.

D'abord, elle renforce l'ancrage national des formations politiques. En effet, pour la création d'un parti politique, la nouvelle loi exige au moins 155 membres fondateurs sur l'ensemble du territoire national, à raison de 15 membres fondateurs par commune¹, alors que l'ancienne exigeait 120 membres au plan national à raison de 10 par département.

Ensuite, la nouvelle charte institue et encadre le financement public des partis politiques². Les conditions et modalités de répartition de ce financement seront fixées par une loi spécifique³.

Secundo, le Code électoral. Après la nouvelle Charte des partis politiques, naît le nouveau Code électoral, adopté le **lundi 03 septembre 2018** par l'Assemblée nationale. Composé de 397 articles répartis en 7 livres, le nouveau code contient quelques nouveautés dont certaines hautement controversées. Parmi elles, deux méritent la lumière des projecteurs.

D'abord, le cautionnement. Il passe à 249 millions pour les élections législatives⁴ et 250 millions pour la présidentielle⁵.

Ensuite, le seuil de représentativité de 10% de suffrages au plan national. Obligation est faite aux partis politiques en lice pour les législatives, d'obtenir 10% des suffrages valablement exprimés au plan national

¹ Article 16 de la Loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin.

² Articles 37-39 de la Loi N°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin.

³ *Ibid.*

⁴ Article 272 de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin.

⁵ Article 233 de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin.

comme condition d'éligibilité au partage de sièges au niveau des circonscriptions électorales⁶. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre de cette disposition, ne sont pas claires. En effet, le dernier alinéa de l'article 242, étant fortement polémogène, les clarifications de la CENA le 08 février 2019, n'ont pu lever les doutes. L'ombre persiste ! Ce fut le début de l'épisode des faits !

B- Les épisodes politiques

Au tableau polémique du cadre normatif des élections, se sont ajoutés un certain nombre d'actes émanant du juge des élections, de l'administration électorale, du gouvernement et de son chef, des acteurs politiques en général. Ils ont pour certains d'entre eux, complexifié le processus électoral. On retrace ici les plus saillants.

Vendredi 01 février 2019, invention du Certificat de conformité par la Cour constitutionnelle.

Par la Décision EL 19-001 du 1^{er} février 2019, la Cour constitutionnelle a inventé le certificat de conformité à la Charte des partis politiques et l'a rendu obligatoire dans la liste des pièces à fournir pour le dépôt des dossiers de candidatures à la CENA en vue des prochaines législatives⁷. Il s'agit là, d'une nouvelle pièce qui ne figurait ni dans la Charte des partis politiques, ni dans le Code électoral ; il n'est pas inutile de souligner que c'est le Ministère de l'intérieur qui a, à charge, la délivrance de ladite pièce aux formations politiques.

Jedi 14 février 2019, officialisation des partis politiques enregistrés au Ministère de l'Intérieur.

Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique a rendu publique, le jeudi 14 février 2019, la liste des formations politiques, toutes tendances confondues, dont les dossiers ont été enregistrés. Il faut préciser qu'à cette date, aucun parti politique n'était à jour et que tous les dossiers ont été rejetés avec la notification des motifs de rejet à leurs responsables⁸.

Cette situation complique davantage les choses pour les formations politiques conscientes désormais de la nécessité de la présentation du certificat de conformité à la Charte des partis politiques dans les dossiers à déposer à la CENA alors qu'elles ne disposaient encore que de quelques jours avant cette échéance. Les partis politiques sont donc tenus de se mettre en règle conformément à la charte, dans ce délai très court.

⁶ Article 242 alinéa 4 de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018 portant Code électoral en République du Bénin.

⁷ Cette décision fait suite à un recours des sieurs Gaétan Sadodjou et Gérard Gaounga, en inconstitutionnalité du décret n°2019-012 du 9 janvier 2019 portant convocation du corps électoral pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, huitième législature.

⁸ Bénin Web TV, Charte des partis politiques : Sacca Lafia expose les raisons du rejet des dossiers, <https://www.google.com/amp/s/beninwebtv.com/amp/2019/02/benin-charte-des-partis-politiques-sacca-lafia-expose-les-raisons-du-rejet-des-dossiers//>, consulté le 26 mars 2019.

Mercredi 20 février 2019, lancement officiel du dépôt des dossiers de candidature.

Conformément au calendrier électoral⁹, Emmanuel Tiando, président de la CENA a officiellement ouvert l'enregistrement des dossiers de candidatures des différents partis qui prendra officiellement fin le 26 février 2019¹⁰.

Lundi 25 février 2019, rencontre de l'opposition avec le président de la République.

Dans le cadre de l'organisation des élections législatives du 28 avril 2019, les différentes forces de l'opposition ont été reçues par le président de la République afin d'échanger notamment sur les difficultés de l'opposition à obtenir le certificat de conformité. Contrairement aux espérances, aucune mesure ou solution concrète n'est intervenue. Les partis de l'opposition et le chef de l'Etat se sont quittés dos à dos¹¹, à la veille de la clôture du dépôt des dossiers à la CENA.

Mardi 26 février 2019, clôture officielle du dépôt des dossiers à la CENA.

Lancé officiellement depuis le 20 février, le dépôt des dossiers de candidatures pour les législatives est censé prendre fin le 26 février à minuit. Sur les 10 partis politiques ayant entamé les formalités de formalisation au Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, seules 7 formations politiques ont pu déposer leurs dossiers et ont pu avoir le récépissé provisoire¹². Parmi eux, l'USL, l'un des partis de l'opposition et l'UDBN qui ont déposé leurs dossiers sans le certificat de conformité¹³, les absents étant le PCB, FCBE et RE.

Mercredi 27 février 2019, déclaration d'incompétence de la Cour suprême.

Saisie par l'USL et les FCBE après notification de leur non-conformité par le Ministère de l'intérieur, la haute juridiction s'est déclarée incompétente après l'analyse du recours de chacun de ces deux partis de l'opposition¹⁴.

⁹ Le calendrier électoral des Législatives du 28 avril 2018 est fixé par décision N°003/CENA/PT/VP/CB/SEP/DT4/SP signée par le président de la CENA le 22 janvier 2019.

¹⁰ Bénin Web TV, Législatives 2019 : lancement officiel du dépôt des dossiers de candidatures, <https://www.beninwebtv.com/amp/2019/02/benin-legislatives-2019-lancement-officiel-du-depot-des-dossiers-de-candidatures//>, consulté le 26 mars 2019.

¹¹ La Nouvelle Tribune, Bénin : La rencontre entre le président Talon et l'opposition accouche d'une souris, <https://www.lanouvelletribune.info/2019/02/benin-la-rencontre-entre-le-president-talon-et-lopposition-accouche-dune-souris/amp/>, consulté le 26 mars 2019.

¹² 24 Heures au Bénin, La CENA délivre les récépissés provisoires à 04 partis, <https://www.24haubenin.info/?La-CENA-delivre-les-recepissés-provisoires-a-04-partis>, consulté le 24 mars 2019.

¹³ Ibid.

¹⁴ Bénin Web TV, Bénin : recours des FCBE et USL, la Cour suprême se déclare incompétente, <https://www.beninwebtv.com/amp/2019/02/benin-recours-des-fcbe-et-usl-la-cour-supreme-se-declare-incompetente//>, consulté le 17 mars 2019.

Du mardi 26 février au dimanche 03 mars, une semaine de violence.

Parties du pont à l'entrée de Porto-Novo, des manifestations sporadiques ont été observées un peu partout dans le pays. La voie publique a été bloquée outre à Porto-Novo, à Toui, à Kilibo¹⁵, etc. Des pneus ont été brûlés ; des fétiches sont mis à contribution ; des militaires et policiers ont été blessés ; au moins un mort est à regretter¹⁶.

Lundi 04 mars 2019, arrivée d'une mission de la CEDEAO.

Dans le cadre d'une mission pré-électorale, une délégation de la CEDEAO a séjourné au Bénin du 03 au 06 mars 2019¹⁷. Cette mission a eu pour charge, d'engager des discussions avec les différents acteurs impliqués dans le processus électoral ainsi que les acteurs politiques autour des enjeux des élections et la nécessité de maintenir un climat de paix, de participation inclusive et de transparence démocratique¹⁸.

Mardi 05 mars 2019, publication par la CENA des listes retenues pour les élections.

Après examen des 7 dossiers enregistrés, la CENA a publié la liste des partis politiques autorisés à prendre part aux élections législatives du 28 avril 2019. Il faut préciser que sur les 7 listes, seulement deux ont été jugées conformes et recevables et ont pu avoir le récépissé définitif¹⁹. Il s'agit du Bloc Républicain et de l'Union Progressiste, deux partis voulus par le président de la République, conçus et créés sous ses auspices. Pour diverses raisons – défaut de pièces, doublons... –, les autres partis ont vu leurs dossiers rejetés.

Mercredi 06 mars 2019, rencontre du président de la République avec la classe politique.

Le chef de l'Etat a invité toute la classe politique à une séance d'échanges pour une sortie de crise. La séance a eu lieu sans les principaux partis de l'opposition²⁰. Aux termes de cette rencontre, le président de

¹⁵ La Nation, Evénements dits de Kilibo et de Tchaourou : que retenir ?, <https://www.lanationbenin.info/index.php/societe-2/146-societe/19257-evenements-dits-de-kilibo-et-de-tchaourou-que-retenir>, consulté le 19 mars 2019.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ La Nouvelle Tribune, Législatives 2019 : La CEDEAO en mission d'évaluation politique au Bénin dès le 3 mars, <https://www.lanouvelletribune.info/2019/03/legislatives-2019-la-cedeao-en-mission-devaluation-politique-au-benin-des-le-3-mars/amp/>, consulté le 22 mars 2019.

¹⁸ Lettre I47/PAPS/SAD/246/19/aa adressée par la CEDEAO au Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin le 28 février 2019.

¹⁹ Banouto, Législatives 2019 au Bénin : voici les listes retenues par la CENA, <https://www.banouto.info/article/politique/20190305-lgislative-2019-au-bnin-voici-les-listes-retenues-par-la-cena/>, consulté le 22 mars 2019.

²⁰ Une lettre du parti Restaurer l'Espoir adressée au président de la République le 6 mars 2019 et signée de son secrétaire général Guy Dossou Mitokpè, expose les raisons de l'absence de l'opposition à cette rencontre.

la République a invité l'Assemblée nationale à légiférer en urgence pour une sortie de crise. Le président de l'Assemblée nationale est mandaté pour conduire le processus²¹.

Lundi 11 et mardi 12 mars 2019, contentieux devant la Cour constitutionnelle.

Les partis ayant vu leurs dossiers rejetés par la CENA ont saisi la Cour constitutionnelle, juge du contentieux électoral. Ce qui a retenu l'attention au cours de cette procédure, c'est le recours du PRD contre les deux partis proches du Président de la République – Bloc républicain et Union progressiste – soupçonnés d'avoir bénéficié de traitement de faveur de la part de la CENA²². Un document confidentiel de la CENA évoquant des irrégularités contenues dans les dossiers des deux partis, a été brandi par le PRD²³. Les avocats des deux partis ont remis en cause la validité dudit document, estimant qu'il a été soustrait de façon frauduleuse de la CENA²⁴. Cette dénonciation va valoir une convocation à la brigade criminelle au président de l'Assemblée nationale et président du PRD Adrien Houngbédji²⁵ et au vice-président de son parti, Charlemagne Honfo²⁶. La décision de la Cour constitutionnelle rendue le 12 mars 2019 a été favorable à la CENA et aux deux partis en cause, devenant ainsi définitivement qualifiés pour prendre part aux élections²⁷.

Mercredi 13 mars 2019, conférence de presse de la CENA.

Deux faits majeurs sont à retenir d'une conférence de presse organisée par la CENA au lendemain de la décision de la Cour constitutionnelle. Le premier, ce sont les déclarations du président Emmanuel Tiando qualifiant de mineures et légères les irrégularités contenues dans les dossiers de l'Union progressiste et du Bloc républicain²⁸. Le second, c'est la confirmation du malaise au sein de la CENA, le président Emmanuel Tiando et le commissaire Freddy Houngbédji ayant exposé leurs divergences de points de vue au cours de cette conférence de presse et à travers des lettres transmises par exploit d'huissier. Des instructions du président visant l'ouverture par le commissaire des cantines contenant les déclarations de candidatures²⁹,

²¹ Les Pharaons, Bénin, Rencontre Talon-classe politique : vers un apaisement du climat social, <https://www.lespharaons.com/benin-rencontre-talon-classe-politique-vers-un-apaisement-du-climat-social-patrice-talon-tend-la-main-a-la-classe-politique/>, consulté le 22 mars 2019.

²² Décision EL 19-008 du 12 mars 2019 de la Cour constitutionnelle.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Convocation N°294/BC/DJP/DGPR/MISP/SEC du 11 mars 2019 signé du commissaire principal de police Yaya Boni Gomina.

²⁶ Convocation N°295/BC/DJP/DGPR/MISP/SEC du 11 mars 2019 signé du commissaire principal de police Yaya Boni Gomina.

²⁷ Décisions EL 19-006, 19-007 et 19-008 du 12 mars 2019 de la Cour constitutionnelle.

²⁸ Déclaration du président de la CENA Emmanuel Tiando le 13 mars 2019 lors de la conférence de presse organisée au siège de l'institution.

²⁹ Lettre N°014/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP du 11 mars 2019 adressée à monsieur Freddy Houngbédji, commissaire à la CENA et signée de la vice-présidente de l'institution Gèneviève Boko Nadjo.

était au menu de la discorde ; le second opposant aux instructions du premier une fin de non-recevoir et conditionnant son exécution à une décision prise en plénière et à la présence d'un huissier³⁰.

Depuis le mercredi 6 mars 2019, le début de la recherche de solutions.

On peut noter plusieurs rebondissements depuis la rencontre entre le chef de l'Etat et la classe politique. Le président de l'Assemblée nationale investi de la mission de rechercher des voies et moyens pour légiférer en vue d'élections inclusives, s'est mis au travail. Un comité paritaire mouvance/opposition a été mis en place pour faire des propositions consensuelles³¹. Ses travaux ont donné lieu à trois propositions de lois, deux dérogoires à la Charte des partis politiques et au Code électoral et une troisième visant la révision de l'article 80 de la Constitution pour proroger le mandat des députés³² dans la perspective d'un report des élections. Dans l'opinion nationale, cette dernière proposition n'est pas bien accueillie. Le mercredi 20 mars 2019 a été une journée de consultation générale. Le président de l'Assemblée nationale s'est rendu au domicile de l'ancien président Boni Yayi³³. Il a également échangé avec le constitutionnaliste Frédéric Joël Aïvo et la classe politique³⁴. A ces échanges, les partis FCBE et RE ont quitté les négociations, posant comme préalable entre autres la délivrance de leurs récépissés qu'ils estiment confisqués par le ministère de l'Intérieur³⁵. De son côté, le président de la République a reçu les acteurs de la société civile et l'ancien président de la République Nicéphore Soglo. Dans une déclaration le jeudi 21 mars 2019, l'ancien chef de l'Etat révèle les deux éléments à retenir de ses échanges avec le président de la République : le retour aux anciennes lois (code électoral et charte des partis politiques) et la possibilité d'une loi d'amnistie en faveur des exilés³⁶. Le même jour, le parlement ouvrait sa session extraordinaire au cours de laquelle les propositions de lois dérogoires ont été affectées à la commission des lois.

Les 20 et 21 mars 2019, mission de l'Envoyé spécial du Secrétaire Général de l'ONU.

Le représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel a effectué un séjour au Bénin pour s'enquérir des conditions d'organisation des élections législatives. Mohamed Ibn

³⁰ Lettre N/Ref : 012/CENA/CT3/COM/SP du commissaire Freddy Hounbédji adressée le mardi 12 mars 2019 à monsieur Emmanuel Tiando, président de la CENA.

³¹ Lettre N°089/AN/PT/SP-C du 18 mars 2019 du président de l'Assemblée nationale adressée aux membres de la Conférence des présidents.

³² *Ibid.*

³³ Le Matinal, Hounbédji s'entretient avec Yayi et Aïvo, quotidien-lematinal.info/houngbedji-sentretient-avec-yayi-et-aivo/, consulté le 26 mars 2019.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ La Nouvelle Tribune, Crise au Bénin : Soglo livre le point de sa rencontre avec Talon, <https://www.lanouvelletribune.info/2019/03/crise-au-benin-soglo-livre-le-point-de-sa-rencontre-avec-talon/amp/>, consulté le 22 mars 2019.

Chambas a rencontré au cours de son séjour, les protagonistes et parties prenantes de la crise électorale ainsi que la société civile³⁷.

Lundi 25 mars 2019, la commission des lois refuse d'étudier les propositions de loi.

La plénière de ce jour a été renvoyée dès son ouverture par le président de l'Assemblée nationale en raison de l'absence du président et du rapporteur de la commission des lois. Dans la même journée, ladite commission a adopté son rapport sur l'étude des propositions de lois dérogoratoires. Ledit rapport demande au président de l'Assemblée nationale de soumettre les deux propositions de loi à l'appréciation de la plénière³⁸.

Jeudi 28 mars 2019, les propositions de lois ne seront pas examinées.

La plénière du jeudi 28 mars 2019 n'a abouti à aucun consensus. Les deux parties (majorité et minorité) se sont rejetées la responsabilité de l'impasse. Le président de l'Assemblée nationale a constaté le rejet des deux propositions de loi. Une nouvelle plénière est convoquée pour le lendemain pour connaître de nouvelles propositions de loi. L'opposition a promis faire recours à l'article 66 de la Constitution du 11 décembre 1990 en s'organisant pour envahir les institutions et la rue pour empêcher toute élection qui l'exclurait³⁹. La majorité parlementaire quant à elle, a estimé qu'elle irait aux élections avec ses deux parties en cas d'absence de consensus⁴⁰.

Vendredi 29 mars 2019, une déclaration du BMP et le refus de Boni Yayi de rencontrer Sacca Lafia.

La plénière convoquée pour ce jour n'a pas eu lieu. De nouveaux projets de propositions de lois – dont une fois encore le projet de révision constitutionnelle – ont été présentés à la commission des présidents. L'opposition a souhaité consulter sa base avant de donner son accord. Dans la soirée, une déclaration a été lue par Jean-Michel Abimbola au nom de 36 députés du Bloc de la majorité parlementaire. Dans ladite déclaration, la majorité parlementaire indique qu'elle attendait depuis le matin « l'opposition qui serait partie consulter ses ténors et ses responsables pour prendre des instructions sur la conduite à tenir »⁴¹. Elle exprime par conséquent un « vif regret de noter que notre opposition n'est aucunement dans la

³⁷ La Nouvelle Tribune, Crise électorale au Bénin : un émissaire du SG de l'ONU à Cotonou, <https://lanouvelletribune.info/2019/03/crise-au-benin-un-emissaire-du-sg-de-lonu-a-cotonou/amp/>, consulté le 25 mars 2019.

³⁸ Rapport de la Commission des lois du 25 mars 2019.

³⁹ Débat parlementaire du 28 mars 2019. Les interventions entre autres des députés Guy Mitokpè, Eric Houndété, Garba Yaya...

⁴⁰ Débat parlementaire du 28 mars 2019. Les interventions entre autres de Jean-Michel Abimbola, Benoît Dègla...

⁴¹ Déclaration lue par Jean-Michel Abimbola au nom de 36 députés du Bloc de la Majorité parlementaire à l'hémicycle le vendredi 29 mars 2019.

logique de la recherche du consensus »⁴². Elle prend « dès lors solennellement acte du défaut du consensus tant attendu et [décide de s'en] tenir désormais au respect strict des textes en vigueur et du calendrier électoral »⁴³.

Ce même jour, l'ancien président Boni Yayi a refusé de recevoir à son domicile le ministre de l'Intérieur Sacca Lafia venu lui transmettre une invitation du président Patrice Talon. Seul l'ancien président Nicéphore Soglo a été reçu par le chef de l'Etat en une deuxième audience après une première tenue le 20 mars.

Lundi 1^{er} avril 2019, le constat de l'échec du consensus.

Une nouvelle plénière « de la dernière chance »⁴⁴ convoquée par le président de l'Assemblée nationale pour le 1^{er} avril n'a produit aucun consensus. Elle a servi de cadre à une déclaration de la minorité parlementaire en réponse à celle faite le 29 mars par la majorité parlementaire. Dans cette déclaration, l'opposition relève des contre-vérités dans la déclaration de la majorité parlementaire et accuse cette dernière d'agir contre la recherche de consensus⁴⁵. Le président de l'Assemblée nationale quant à lui, est également revenu sur les circonstances de cette déclaration de la majorité parlementaire. « C'est une rupture des pourparlers en cours. C'était une rupture de la recherche de consensus. J'avoue que j'étais surpris »⁴⁶, a-t-il déclaré, rappelant qu'il attendait dans son bureau le retour des présidents de groupes parlementaires des deux camps quand il apprit à 18 heures que les députés du BMP venaient de faire une déclaration⁴⁷. La session extraordinaire a été clôturée.

Dans la même journée, le président de la République a reçu dans la matinée l'ensemble des présidents d'institutions, y compris le président de la CENA et le Médiateur de la République. Le communiqué ayant sanctionné cette rencontre fait le constat que le parlement « n'a pu obtenir le consensus nécessaire à la modification de la législation en vigueur ». Et de conclure : « Regrettant cette absence de consensus, les présidents des institutions appellent à la poursuite du processus électoral et à la tenue des élections à bonne date. Toutefois, ils invitent l'ensemble des acteurs à poursuivre résolument le dialogue pour améliorer la qualité des textes en vigueur dans la perspective des échéances ultérieures »⁴⁸.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Propos du président de l'Assemblée nationale le 28 mars à la fin de la plénière infructueuse sur les propositions de lois dérogatoires non étudiées par la Commission des lois.

⁴⁵ Déclaration lue par Nourénoù Atchadé au nom des députés de la minorité parlementaire à l'hémicycle le lundi 1^{er} avril 2019.

⁴⁶ Débat parlementaire du lundi 1^{er} avril 2019.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Communiqué sanctionnant la rencontre des présidents d'institutions constitutionnelles élargies aux présidents de la CENA et au Médiateur de la République tenue le lundi 1^{er} avril 2019.

Mercredi 03 avril 2019, décision du gouvernement de poursuivre le processus électoral et riposte annoncée de l'opposition.

Le conseil des ministres a pris acte des décisions prises par les présidents d'institutions : respecter scrupuleusement l'ordre constitutionnel établi, ne permettre aucune violation des lois en vigueur, poursuivre le processus pour la tenue des élections à bonne date. Appréciant la situation, le conseil a décidé que le gouvernement prendra toutes les dispositions nécessaires à la bonne tenue des élections du 28 avril 2019⁴⁹.

Dans la même journée, l'opposition a organisé une conférence de presse en réaction à la décision des présidents d'institutions. Une décision qu'elle qualifie de « déclaration de guerre »⁵⁰. Pour elle, le Bénin ne dispose plus au regard de cette décision, « d'institutions de contre-pouvoir, gage de sauvegarde et de préservation des acquis démocratiques »⁵¹. Les forces de l'opposition ont alors solennellement lancé « un appel au peuple béninois, à la résistance au nom des moyens que nous accorde notre Constitution du 11 décembre 1990 »⁵². Elles appellent donc « dès jeudi 4 avril 2019 à des manifestations géantes de protestation dans toutes nos villes »⁵³ jusqu'à ce que le consensus soit trouvé pour de véritables élections inclusives et transparentes⁵⁴.

Jeudi 4 avril 2019, un tirage au sort sous haute tension

Suite au communiqué des présidents d'institutions et à la décision du Conseil des ministres, la CENA a convoqué pour ce jour, les deux partis qualifiés pour prendre part aux élections législatives afin de procéder au tirage au sort de leur positionnement sur le bulletin unique de vote. Des regroupements ont été observés dans plusieurs villes du pays sur appel des forces de l'opposition. La devanture de la CENA a été également pris d'assaut par des manifestants qui réclament des élections inclusives. Ils ont été dispersés par les forces de l'ordre.

II- Les effets juridiques et sociopolitiques de la crise

La situation politique née des conditions d'organisation des élections législatives de 2019, même si elle n'est pas encore clairement qualifiée au plan juridique⁵⁵, pose des problèmes aussi bien du point de vue

⁴⁹ Compte-rendu du Conseil des ministres du 3 mars 2019.

⁵⁰ Déclaration des forces de l'opposition lors d'une conférence de presse le 3 avril 2019.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ La professeure de droit public, Dandi Gnamou, conseiller à la Cour suprême du Bénin, a par exemple dit à ce sujet, au cours d'une émission sur la télévision Canal 3 le 26 mars 2019, que « juridiquement, il n'y a pas crise ».

du droit (ou des principes de droit) qu'au plan sociopolitique. Les premiers se trouvent dans les nouveaux textes régissant les élections, les seconds dans la lecture ou l'observation des faits engendrés par l'application desdits textes.

A- Les effets juridiques

La crise politique en cours est l'effet paradoxal des réformes des systèmes partisan et électoral souhaitées par la quasi-totalité de la classe politique béninoise devenue entretemps critique sévère de la profusion des partis politiques et de leur impuissance, depuis l'avènement du renouveau démocratique, à mettre à la tête du pouvoir exécutif, un homme sorti de leur sérail. L'influence des partis politiques sur la vie politique est ainsi superficielle ou résiduelle. En dépit des ressources constitutionnelles mises à leur disposition.

Il est vrai qu'au moment où s'orchestraient lesdites réformes, certains intellectuels et membres de la classe politique n'ont pas manqué de relever l'antinomie entre, d'une part, le multipartisme intégral consacré par la Constitution et d'autre part la volonté du législateur, de ses inspireurs et de ses commettants directs de réguler la liberté de constituer des partis en instituant des conditions plus restrictives de façon à n'avoir que quelques partis politiques actifs.

Ainsi, sous la Loi n°2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques en République du Bénin, l'instauration d'un nombre minimum de quinze membres fondateurs par commune est la condition restrictive la plus emblématique (article 16). En effet, selon l'ancienne loi,⁵⁶ les membres fondateurs ne pouvaient être inférieurs à 10 par département. Au lieu de 120 membres fondateurs *a minima*, la loi exige désormais 1155 membres fondateurs.

Les nouvelles dispositions de la Loi n°2018-23 ne se résument pas à cette disposition inscrite au Chapitre I du Titre II. Elles concernent aussi les règles consacrées aux articles suivants :

- 14 (le régime des incompatibilités pour les dirigeants et fondateurs des partis et la solution auxdites incompatibilités) ;
- 18 (quelques nouveaux éléments ajoutés au dossier de déclaration administrative de constitution de parti politique) ;
- 20 (récépissé provisoire) ;
- 24 (récépissé définitif) ;
- 29 (les mentions obligatoires dans le règlement intérieur) ;
- 30 (l'obligation d'établir un siège fonctionnel dans chaque département) ;
- 31 (champ couvert par les dispositions relatives au financement des partis politiques et le rôle de contrôle de l'application des dispositions y relatives dévolu à la CENA) ;

⁵⁶ Article 15 de la loi n°2001-21 du 21 février 2013 portant charte des partis politiques dont les dispositions sont abrogées par la nouvelle charte des partis politiques.

- 36 (obligation de déclarer les ressources à la CENA, outre la Cour Suprême) ;
- 37-39 (sur le financement public des partis) ;
- 40 (le mandataire financier des partis) ;
- 41 (sanction dont peut être assorti le non-dépôt des comptes annuels du parti à la Cour Suprême et à la CENA) ;
- 49-55 (sur les sanctions pénales le quantum des peines a été élargi de même que les incriminations) ;
- enfin, l'article 56 (dispositions transitoires applicables aux anciens partis politiques dûment enregistrés).

Quant à la Loi n°2018-31 du 09 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin qui remplace la Loi n°2013-06 du 25 novembre 2013, elle a consacré de nombreuses réformes dont notamment, l'interdiction pour les partis politiques de constituer des alliances pour participer aux élections, la multiplication exponentielle du cautionnement requis pour se présenter à l'élection présidentielle ou aux élections législatives, l'introduction du quitus fiscal, les modalités de déroulement des opérations de vote, la modalité d'attribution des sièges pour les législatives, etc.

Ces réformes à l'Assemblée Nationale sont devenues lois en raison du fait majoritaire, de l'onction de la Cour Constitutionnelle et de l'approbation présidentielle ; ces deux dernières institutions étant dans l'exercice de prérogatives strictement encadrées, avec un très faible pouvoir constitutionnel d'influencer le contenu.

Si la Constitution a institué un quasi-effacement de l'Exécutif dans le pouvoir d'édiction des lois (il n'a en fait qu'un pouvoir concurrent d'initiative), la réalité politique accreditte l'idée que bien que ces réformes aient été d'initiative parlementaire, elles ont été portées dans une fusion totale, quasi-mystique entre les députés du Bloc de la majorité présidentielle et le chef de l'Etat lui-même.

Ces réformes n'ont pas été consensuelles. Ni pendant le processus législatif ni après la mise en vigueur des lois. Ce clivage a aussi parcouru la société béninoise dans son ensemble. Objectivement, les lois en cause sont des lois polémiques.

Outre ces remarques sur leur contexte d'avènement, il convient de souligner certains défauts desdites lois. Certaines de leurs dispositions, notamment celles relatives à la mise en conformité des partis légalement constitués sous l'ancienne Charte des partis politiques et la règle relative à l'attribution des sièges de députés, sont particulièrement inintelligibles, de nature à susciter parmi leurs destinataires et les autorités en charge de leur application, des compréhensions conflictuelles voire exclusives.

Evidemment, le résultat ne s'est pas fait attendre : un babélisme juridique que révélera dans toute son ampleur la restitution dans les médias de la rencontre entre le chef de l'Etat et les partis politiques de l'opposition après la non-délivrance du certificat de conformité à certains d'entre eux⁵⁷.

Sur la mise en conformité des anciens partis politiques, la question fondamentale était de savoir si ces derniers étaient tenus de se conformer à toutes les nouvelles dispositions et dans l'affirmative, comment ils devraient procéder ? Le pouvoir effectif du Ministre en charge de l'Intérieur dans le processus de mise en conformité est qu'il est celui qui donne les réponses valides et opératoires à ces questions, puisque son office, même placé sous le contrôle juridictionnel, est d'apprécier la conformité des dossiers soumis par les anciens partis politiques aux réponses découlant de ces questions qui ne se trouvent pas de façon évidente dans la nouvelle loi.

Cet exemple précis montre le caractère obscur de la loi, son manque de prédictibilité, son inefficacité du point de vue de sa capacité à prescrire des comportements prévisibles aux acteurs.

En généralisant, l'on peut dire que dans beaucoup de leurs dispositions, les nouvelles lois sur le système partisan et électoral, en raison de leur obscurité créaient un boulevard au risque d'arbitraire, ou de sentiment d'arbitraire de la part de ceux qui subiraient une application inflexible. De plus, dans le contexte actuel où leur application s'est faite dans l'ignorance de la réalité, des conséquences sur le plan social et sur le système démocratique dans son ensemble, comme la disparition des partis politiques d'opposition, il semble bien que les lois en cause ne sont pas de nature à préserver l'ordre et la paix publiques. Et nous y sommes !

Depuis le 18 mars 2019, plusieurs partis politiques ont cessé d'exister selon la loi⁵⁸. Mais la recherche de solutions consensuelles pour des élections inclusives prend en compte les responsables de ces partis en l'occurrence FCBE, RE, USL, DUD. C'est une situation paradoxale qui montre qu'effectivement « la loi n'a pas solution à tout ».

En effet, des partis qui n'ont pas pu se mettre en conformité avec les exigences de la nouvelle loi selon la décision du ministre de l'Intérieur sont cependant des interlocuteurs valables voire des parties prenantes impliquées dans le processus de « débloqué » électoral. Que l'orchestration qui a conduit à la disqualification ou l'exclusion desdits partis des élections, amène le président de la République à

⁵⁷ Rencontre entre le président de la République et six délégués de l'Opposition le 25 février 2019.

⁵⁸ Selon les dispositions transitoires de la loi n°2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques, les partis existants avant l'entrée en vigueur de ladite loi doivent se conformer dans un délai de six mois courant dès la promulgation de la loi, faute de quoi ces partis perdent leur statut juridique. Ce délai a désormais expiré depuis le 17 mars 2019 sans que plusieurs partis d'opposition, notamment FCBE, USL, RE, DUD aient pu obtenir leur certificat de conformité.

commettre le parlement pour la recherche de solutions en vue d'élections inclusives, est un signe palpable que la République se trouve dans une situation non légalement encadrée.

La loi n'ayant pas prévu qu'il soit chaque fois engagée une démarche exceptionnelle en cas de disqualification de l'opposition des élections, on peut comprendre que les parlementaires aient eu de sérieuses difficultés ou aient traîné à dessein à trouver des solutions convenables. Et d'ailleurs, ces probables solutions auraient quelle base juridique en l'absence de textes qui les prévoient ? C'est en cela qu'il faut considérer les propos du président de la République quand il demande aux parlementaires de trouver des solutions « sans violer les textes actuels ».

Dès lors, malgré la bonne volonté politique du chef de l'Etat et de la classe politique, la Cour constitutionnelle ne serait-elle pas en droit de réfuter tout le processus de recherche de consensus en cours et son résultat ?

B- Les implications sociopolitiques

Le Bénin connaît assurément une panne de la démocratie qui affecte l'ensemble de l'Etat. Certains effets sont visibles, d'autres sont inévitables et on est en droit de redouter de pires répercussions.

En premier lieu, l'impasse électorale s'est déjà installée. Le scrutin du 28 avril est clairement menacé de l'aveu même du président de la République qui a reconnu que la « situation est préoccupante »⁵⁹. Si la première autorité de l'Etat, censée résoudre les problèmes de la nation se plaint ouvertement à la face du monde des manquements dans le processus électoral, c'est que la crise est effectivement notable. Les manifestations spontanées et d'une rare violence notamment dans le département des Collines, sont des signes avant-coureurs d'élections à risque au cas où l'opposition n'était pas partie prenante comme cela se dessine en l'état actuel des choses.

A titre d'exemple, des régions du pays qui constituent des fiefs de partis non qualifiés pour les élections sont forcément des foyers de tension latente.

Comment ne pas craindre en effet que des troubles surviennent dans les départements comme l'Ouémé et le Plateau, fiefs traditionnels du PRD disqualifié pour les élections ? Il n'est pas non plus alarmiste de redouter dans la même région l'expression de leur mécontentement par les militants de l'USL de Sébastien Ajavon qui y construit une base politique depuis la présidentielle de 2016. Et Cotonou avec RE de Candide Azannaï dont la tentative d'arrestation le 4 mai 2015 a provoqué des échauffourées trois jours durant ? Faut-il banaliser ou considérer les déclarations promettant des actes de sabotage contre la tenue

⁵⁹ Propos de Patrice TALON lors de sa rencontre avec des responsables de partis politiques et le bureau de l'Assemblée nationale le 6 mars 2019.

régulière du scrutin ? Et Kilibo, localité symbole du soulèvement spontané contre des élections exclusives ? Les événements passés seront-ils suivis d'actes 2 ; 3 ; 4... ou l'accalmie observée depuis est acquise ?

Le réalisme commande de considérer que l'accalmie en cours est une paix de façade. D'ailleurs, un mot d'ordre basé sur une assurance inconnue consiste pour les partis écartés à dire depuis peu au Bénin : « pas d'élections sans l'opposition ». Il s'agit là ni plus ni moins d'une menace ouverte à la tenue des élections non inclusives. Les conséquences sociales de la mise en œuvre d'une telle menace sont imprévisibles.

Sous un ciel aussi sombre, quel effet positif faut-il espérer des investissements tant publics que privés ? Dans un Etat, la politique commande tout et la paix est la première ressource politique. En dépit des assurances que peuvent bien donner les pouvoirs publics dans les circonstances actuelles, tant qu'un seul Béninois se sentira en insécurité du fait des élections, la situation du pays ne peut qu'être à risque.

III- Des propositions de sortie de crise aussi nombreuses que complexes

Depuis que la crise s'est déclarée et constatée par le président de la République en personne face à une partie de la classe politique, des propositions fusent de toutes parts. Partis politiques, organisations de la société civile, citoyens et groupes indépendants indiquent des pistes de solutions possibles pour des élections ouvertes à toutes les tendances politiques.

A- Synthèse des propositions

Sans faire une typologie de ces pistes, risquée sans doute, on peut opérer une classification selon les auteurs desdites pistes ; mais, elle manquerait d'ambition ; c'est pourquoi, en traquant et en extirpant les problématiques contenues dans les propositions, on peut, de façon schématique, en distinguer trois principaux ordres : les solutions législatives, les solutions jurisprudentielles et la solution constitutionnelle.

- **Les solutions législatives**

Ce sont des solutions que porteront des lois votées au parlement. Il est question soit de rétablir l'ancien code électoral et l'ancienne charte des partis politiques, soit d'adopter des lois dérogatoires, modificatives et complétives.

La première hypothèse venant aussi bien de groupes politiques que de citoyens indépendants sous-tendait que la réforme du code électoral et de la charte des partis politique est à l'origine du blocage observé. Il est opportun ici de rappeler que plusieurs partis sont soit disqualifiés ou inaptes pour plusieurs raisons dont principalement la non-conformité à la nouvelle charte des partis politiques suivant les décisions du ministère de l'Intérieur. La conformité est une exigence de la nouvelle charte des partis politiques par

ailleurs rendue obligatoire par la Cour constitutionnelle pour prendre part aux élections. Le quitus fiscal non délivré ou délivré tardivement à des futurs candidats aux élections est lui une nouvelle exigence du code électoral réformé.

Pour toutes ces raisons, il conviendrait d'abroger les modifications portées aux deux lois en 2018 selon les partisans d'un retour à la situation antérieure. L'ancien président de la République, Nicéphore Soglo, a par exemple ouvertement appelé à cette solution tout comme le Parti communiste du Bénin. Le principal argument soulevé par les partisans de la refonte ou de la suspension des lois en cause est que le président Patrice Talon est arrivé au pouvoir, en 2016, par des élections transparentes et équitables régies par l'ancien code électoral.

Les autres solutions législatives visant la prise de lois spéciales ou dérogatoires ont également émergé dans la foire aux solutions pour une sortie de crise. Ces propositions tendent à quelques exceptions près à mettre en œuvre le consensus au parlement pour adopter des lois spéciales qui dérogent à certaines dispositions du code électoral et de la charte des partis politiques qui constituent des points de blocage.

Une des conséquences de telles lois dérogatoires serait le réaménagement du calendrier électoral avec ou sans report de la date du 28 avril. Dans les deux cas, des partis désireux de prendre part aux élections auraient encore la possibilité de déposer leurs dossiers de candidatures à la CENA qui ouvrirait au regard de la législation spéciale une nouvelle phase d'enregistrement des déclarations de candidatures.

- **La solution constitutionnelle**

L'amendement de la Constitution est proposé par le comité paritaire (deux députés de la majorité, deux de la minorité et le président du parlement lui-même) mis en place par le président de l'Assemblée nationale pour proposer des pistes de solutions. Il est présenté comme un préalable au report de la date du scrutin qu'induirait le réaménagement du calendrier électoral. Il s'agit en substance de modifier la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 en son article 80 en y introduisant une disposition « anti-crise ». Aux termes du nouvel alinéa proposé, le parlement pourrait proroger le mandat de la législature en cours de 45 jours maximum chaque fois que les élections législatives ne seraient pas tenables à bonne date en raison de « menaces graves à la paix sociale ». En l'occurrence, la révision de la Constitution proposée serait alors après son adoption, suivie d'un vote pour proroger le mandat de la législature en cours.

Il faut cependant noter que cette proposition d'amendement à la Constitution ne fait pas l'unanimité. Elle est combattue par l'opposition au parlement, déconseillée par la société civile et divisée des universitaires.

- **Les solutions jurisprudentielles**

La décision « Certificat de conformité » est l'une des origines de la crise pré-électorale. Voilà pourquoi selon certaines voix, la Cour constitutionnelle devrait l'annuler afin de permettre aux partis existants légalement avant l'avènement de la nouvelle charte des partis politiques de prendre part aux élections. Mais cette solution était proposée juste au lendemain de la publication par la CENA de la liste officielle des partis qualifiés pour prendre part aux élections et au moment où les partis non en règles avec la nouvelle charte des partis avaient toujours un statut juridique, le délai du 17 mars n'étant pas arrivé à terme.

Par ailleurs, au-delà de ces pistes législatives, jurisprudentielles ou encore constitutionnelle, une autre piste était envisagée : la piste administrative. Elle consisterait par exemple pour le ministère de l'Intérieur de délivrer aux partis politiques qui en sont privé, leurs certificats de conformité et à la direction générale des impôts de délivrer les quitus fiscaux aux personnes qui en ont fait la demande. En toute objectivité.

Enfin, face à l'échec de la recherche de solutions au parlement, une dernière piste a été préconisée à savoir la prise d'une ordonnance par le chef de l'Etat sur la base des mesures exceptionnelles prévues à l'article 68 de la Constitution. Selon le professeur de science politique Victor Topanou⁶⁰, par cette mesure, le chef de l'Etat peut atteindre des objectifs que la démarche parlementaire n'a pu réaliser : suspendre le nouveau code électoral et la nouvelle charte des partis politiques et relancer le processus sur la base des anciens textes en repêchant du coup les partis jusqu'ici recalés.

B- Analyse des propositions

Les élections, considérées comme la voie royale pour des sorties de crises et symboles d'expression du pluralisme politique, deviennent, à l'occasion des législatives de 2019 au Bénin, source de rupture de la légalité constitutionnelle et démocratique. Où est donc passé l'esprit de consensus ? On le cherche sans le trouver. Serait-il en ruine comme « Alédjo »⁶¹, le lieu qu'il a habité et qui l'a abrité ? Son absence affecte la vie politique et menace la stabilité de l'ordre constitutionnel établi depuis le renouveau démocratique de 1990. Face à la crise, les thérapies proposées sont diverses. Cette diversité est appréhendée aussi bien à travers les auteurs que la nature des solutions convoquées pour sortir de l'« impasse ». Et c'est bien ! La

⁶⁰ Voir Victor Topanou, « Bénin : sortir de l'impasse après l'échec de la « mission Houngbédji, l'article 68 » : <https://lanouvelletribune.info/2019/04/sortir-de-limpasse-apres-lechec-de-la-mission-houngbedji-larticle-68/>, publié le 2 avril 2019, consulté le 02 avril 2019.

⁶¹ En référence à l'hôtel Plm Alédjo, le lieu qui a accueilli du 19 au 28 février 1990, la conférence nationale des forces vives.

recherche de remèdes est déjà une bonne attitude ; car, « le compte rendu qu'un navire est en train de couler n'est pas défaitiste. Seul peut l'être l'esprit dans lequel il est pris connaissance de ce compte-rendu : l'équipage peut se croiser les bras et se noyer. Mais il peut aussi courir aux pompes »⁶². Les différents protagonistes et acteurs à divers niveaux impliqués directement ou indirectement dans la crise actuelle, ont couru aux pompes ces dernières semaines pour écoper. Et sauver l'embarcation-Bénin des fissures qui y font entrer de l'eau. La tâche n'est pas aisée ; au contraire. Les propositions de sortie de crise ne sont-elles pas elles-mêmes en crise ? La question est fondamentale. Devant l'échec du Parlement. Cet échec fait émerger une autre question : « Quel homme faut-il être », s'interrogeait Max Weber, « pour avoir le droit d'introduire ses doigts dans les rayons de la roue de l'histoire »⁶³. Peut-être celui du vrai et bon diagnostic.

En effet, il est nécessaire de porter le bon diagnostic au bon moment car, tout diagnostic porte en lui les ingrédients de sa solution. Les nombreux diagnostics portés sur la crise électorale actuelle, ont appelé des remèdes de nature et d'ampleur différentes. Les solutions législatives, les solutions institutionnelles ou administratives, la solution jurisprudentielle et la solution constitutionnelle.

I- Les solutions législatives

Pour leurs auteurs, le diagnostic est simple : sont en cause les deux lois électorales, la Loi n° 2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques et la Loi n° 2018-31 du 03 septembre 2018 portant Code électoral en République du Bénin ; elles seraient au cœur du problème et constituent les sources de la situation de blocage. Le diagnostic porte sur l'ambiguïté, la complexité et le caractère contraignant de ces deux lois sur lesquelles sont braqués les regards et les projecteurs. La solution réside dès lors dans la recherche de la clarté, de la simplicité et de la flexibilité. Comme ces lois constituent une fabrique du Parlement, il lui revenait alors d'opérer cette transformation. Deux hypothèses.

La première : revenir à l'ancienne Charte des partis politiques (Loi n° 2001-21 du 21 février 2003) et à l'ancien Code électoral (Loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013).

Cette piste apparaissait comme la plus simple et la moins pénible, notamment au regard de ses modalités de mise en œuvre. Mais cette simplicité n'est qu'apparente et peine à masquer ses limites. En effet, une telle option pose un certain nombre de problèmes. D'abord, ce serait un rétropédalage et un recul en matière d'organisation ou de régulation du système partisan. Les plus de 230 partis politiques, ou ce qu'il convient d'appeler « clubs électoraux », referont surface. Ensuite, qu'advierait-il des partis politiques

⁶² Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Traduction de G. Fain, Payot, 1990.

⁶³ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1969, p. 177.

enregistrés en vertu de la nouvelle Charte des partis politiques ? Cesseront-ils d'exister ? Du reste, au-delà des partis politiques, quel sera le sort des actes divers accomplis conformément au nouveau régime juridique électoral ?

La seconde : adopter des lois dérogatoires, modificatives et complémentaires.

Cette option présentait l'avantage d'être plus pratique et plus réaliste ; elle prend en compte la situation d'urgence. En effet, face à la crise ou devant l'impasse, les dispositions problématiques et anxiogènes de la Charte des partis politiques et du Code électoral sont identifiées et mises en veilleuse ou suspendues. On déroge à certaines dispositions, on complète ou modifie d'autres. Le but, c'est d'aller aux élections législatives de 2019 à bonne date. En facilitant l'application de la Charte des partis politiques et du Code électoral qui, en l'état, seraient difficiles d'application. Et après ? A dire vrai, après, on ne sait pas. Qu'advient-il de ces dispositions dont la seule mission aura été de conduire aux élections ? Vont-elles être maintenues ou disparaîtront-elles ? Au fond, concocter des lois dont le seul but, est de conduire à des élections spécifiques, présente des risques ; par exemple, les dispositions de ces lois prennent-elles en compte toutes les dimensions envisageables ? Sont-elles suffisamment neutres et impartiales ? Ne créent-elles pas de précédents que l'urgence des élections masque et qui pourraient se révéler dangereux pour les processus électoraux à venir ?

En tout état de cause, dans l'une ou l'autre de ces deux hypothèses, il y avait une dimension importante à prendre en compte : le consensus. Cette notion est portée et érigée par le juge constitutionnel en principe à valeur constitutionnelle dans sa décision DCC 06-74 du 08 juillet 2006. Mais à aucun moment et nulle part dans la décision, la Cour n'a décliné ce qu'il faut entendre par consensus ; elle est restée muette sur la question. S'agit-il d'un consensus institutionnel ? Ou bien, doit-il venir plus bas et être matérialisé par un référendum ? Cette idée de consensus est également présente dans le Protocole A/SPI/12/01 de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. L'alinéa I de l'article 2 stipule en effet : « Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ». Difficulté supplémentaire que les parlementaires n'ont pu surmonter. De ce constat d'échec de l'Assemblée nationale qui « n'a pu obtenir le consensus nécessaire à la modification de la législation en vigueur sur la Charte des partis politiques et le Code électoral »⁶⁴, les présidents des institutions constitutionnelles, élargies au médiateur de la

⁶⁴ Déclaration des présidents des Institutions constitutionnelles élargies au médiateur de la République et au président de la CENA, à l'issue de leur rencontre avec le chef de l'Etat, 01^{er} avril 2019.

République et au président de la CENA, ont appelé à la poursuite du processus électoral et à la tenue des élections à bonne date⁶⁵. Les solutions sont peut-être à rechercher ailleurs.

2- Les solutions institutionnelles ou administratives

Le diagnostic de la crise ici, porte plutôt sur le comportement des administrations impliquées dans le processus électoral. Il s'agit notamment du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, chargé de délivrer le certificat de conformité, du Ministère de l'économie et des finances (Direction générale des impôts), chargé de délivrer le quitus fiscal, et de la CENA, chargée de valider les dossiers de candidatures des différents partis politiques. Les solutions institutionnelles ou administratives postulent pour plus d'objectivité, de neutralité et d'impartialité dans le traitement des dossiers et la délivrance des différentes pièces requises. La sortie de l'impasse pour des élections inclusives et apaisées, exigerait un acte administratif du ministre de l'intérieur, et du directeur général des impôts d'une part, et d'autre part, par la réouverture du dépôt des dossiers par la CENA⁶⁶.

3- La solution jurisprudentielle

Le diagnostic est plus jurisprudentiel que législatif. Dès lors, la solution doit aussi être jurisprudentielle. En effet, par décision EL 19-001 du 01^{er} février 2019, le juge constitutionnel a introduit une pièce nouvelle dans le processus électoral, à savoir le certificat de conformité, et l'a rendu obligatoire dans le dossier de candidature des partis politiques. Pour les auteurs de ces solutions, si la décision en elle-même est problématique, l'autorité habilitée à délivrer ladite pièce l'est davantage, au regard de sa supposée partialité. Le retrait du certificat de conformité par le juge constitutionnel serait donc la porte à ouvrir pour une sortie de crise ! Il reste de savoir comment juridiquement le Juge constitutionnel peut-il se dédire en si peu de temps.

Par ailleurs, la solution jurisprudentielle peut également se matérialiser en un report des élections. En vue de permettre aux différents partis politiques de se conformer à la Charte des partis politiques pour des élections inclusives. Ce ne serait pas inédit⁶⁷.

⁶⁵ Cet épisode de la crise mérite qu'on y revienne posément : la nature, la qualité et la portée des décisions de ce creuset des présidents d'institutions sur le régime politique béninois.

⁶⁶ La CENA étant tenue dans des délais prévus par la loi, cette réouverture du dépôt des dossiers nécessite une habilitation législative ou une autorisation du Juge constitutionnel.

⁶⁷ Décision EL II-001 du 31 mars 2011.

4- La solution constitutionnelle

Elle a été notamment préconisée par le Comité paritaire de l'Assemblée nationale et consisterait en une modification de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990. L'alinéa 2 de cet article disposerait : « Lorsque le renouvellement à bonne date de l'Assemblée nationale est compromis par des menaces graves à la paix sociale, l'Assemblée nationale peut proroger le mandat en cours d'un délai qui ne peut excéder 45 jours par un vote aux 5/6 des députés composant l'Assemblée nationale ». Cette disposition trahit la peur ou la crainte de ses rédacteurs de sortir des délais constitutionnels pour l'installation d'une nouvelle législature de l'Assemblée nationale. La réponse à cette crainte réside-t-elle dans la révision de la Constitution à travers la prorogation du mandat des députés ?

La révision de la Loi fondamentale, précisément sur cette question s'est déjà heurtée par le passé à un verrou jurisprudentiel dont la tentative d'ouverture ou de déblocage peut rencontrer le veto populaire. En effet, c'est en 2006, à l'occasion de la tentative de modification de la Constitution par le rallongement du mandat des députés de 4 à 5 ans, que la Cour constitutionnelle, a élevé le « consensus national » au rang de principe à valeur constitutionnelle. Le juge constitutionnel peut désormais contrôler une loi de révision constitutionnelle (Loi constitutionnelle n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006), limitant ainsi la marge de manœuvre du pouvoir constituant dérivé. On peut lire dans la décision : « Même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle »⁶⁸.

Par ailleurs, une certaine coutume constitutionnelle peut permettre de régler, sans aller à la révision de la Constitution, la question de délai constitutionnel. L'installation des différentes législatures depuis le renouveau démocratique est généralement intervenue en avril ou mai 2019. Et même en cas de situation exceptionnelle, le juge constitutionnel peut, en tant qu'organe de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics⁶⁹, intervenir pour régler la question. La jurisprudence de la Cour est enrichissante et instructive à cet égard. A titre illustratif, la Décision EL II-001 du 31 mars 2011, par laquelle la Cour constitutionnelle autorisait un report des élections législatives, en fixant un

⁶⁸ Cour constitutionnelle, Décision DCC 06-74, du 08 juillet 2006.

⁶⁹ Article 114, Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

seuil qui ne pouvait être dépassé. Elle invitait le président de la République à convoquer à nouveau aux urnes le corps électoral.

Du reste, l'autre piste qui permet d'inviter ou de convoquer et de mettre à contribution la Constitution sans la réviser, est l'invocation et l'utilisation par le chef de l'Etat de l'article 68. Il dispose : « Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, prend en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus. Il en informe la Nation par un message. L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire »⁷⁰. Plus concrètement, il consisterait pour le chef de l'Etat, à prendre une ordonnance, soit pour proroger le mandat des députés, soit pour rallonger le délai de mise en conformité des partis politiques, etc. Même si le dispositif de l'article 68 a été utilisé plusieurs fois par le passé depuis le renouveau démocratique⁷¹, le risque est qu'il affole une situation qui a besoin d'accalmie.

Au total, si les propositions de sortie de crise sont elles-mêmes en crise, dans un environnement électoral qui se recompose, qui est fluctuant et mouvant, il faut une nouvelle approche qui puisse permettre de saisir la trame de ce qui est recherché réellement. Il faut ainsi traquer, débusquer et extirper les facteurs saillants. S'il y a une démarche à suivre pour penser la sortie de crise, et qui doit gouverner tout le processus, c'est celle de la lucidité. Une lucidité pédagogique pour penser la sortie de crise. Il faut éviter de s'en remettre au destin et rechercher une solution efficace ; l'efficacité de l'action résidant dans la compréhension des données et des ingrédients en présence. En effet, l'homme peut vivre dans le non espoir à partir du moment où il sait comment il en est arrivé là.

A cette interrogation fondamentale et cruciale de comment on en est arrivé là, la pédagogie doit guider la réponse ! Elle est exigée par l'enchevêtrement et l'entremêlement des acteurs, un peu comme à l'image du jeu du mikado : il suffit d'une baguette déplacée un peu brutalement pour que l'empilement des baguettes s'écroule tout d'un coup. Tout déplacement d'une baguette doit donc être fait avec soin et délicatesse. A défaut, les incrédules finiront par croire aux vertus des brutalités sociales dans l'espace politique.

⁷⁰ Article 68, Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

⁷¹ 7 fois depuis 1991 : 2 fois par le président Nicéphore Soglo, 1 fois par le président Mathieu Kérékou, et 4 fois par le président Boni Yayi.

IV- Et si...

Le déroulement haletant des épisodes de la crise électorale aboutit à la poursuite controversée du processus électoral avec les deux partis proches du président de la République. Quand les crises atteignent un niveau de crispation tel qu'observé dans la situation béninoise, il est risqué d'en prévoir une évolution linéaire. C'est pourquoi, l'on se permettra d'examiner quelques scénarios déjà effectifs et d'en envisager d'autres qui sont plausibles.

A- Les élections ont finalement lieu avec les deux partis autorisés par la CENA

Les démarches engagées aux fins d'un consensus entre les acteurs politiques ont plutôt débouché sur la décision prise par le Gouvernement de continuer le processus électoral avec les deux partis de la majorité et déclarés aptes par la CENA.

Dès lors, il n'y aurait plus d'élections. Celles-ci supposent en vérité des choix entre plusieurs alternatives. La démocratie serait à l'agonie, gisant dans un univers hostile et horrible.

On assisterait donc à une situation où les actions du gouvernement ne feront l'objet d'aucun contrôle puisque l'Assemblée aura été acquise aux actions de l'exécutif. Les libertés d'expression et d'opinion ne seront plus tolérées sauf pour faire l'éloge des actions du gouvernement. Quant au vote de lois, il poursuivra le chemin tracé par la septième législature mais sans aucune voix discordante pour en dénoncer les imperfections, les pièges et les risques pouvant ensevelir le modèle démocratique qu'incarnait le Bénin il y a quelques années. Il n'en a pas fallu plus à l'issue du K.O⁷². de la présidentielle de 2011 pour que le père Alphonse Quenum avertisse d'une « descente subtile vers une dictature programmée »⁷³.

Mais, un parlement issu d'élections avec uniquement les partis de la majorité sera surtout l'occasion propice à cette révision de la constitution qui n'a pu aboutir en 2017 et en 2018. Une révision constitutionnelle ne sera finalement le fruit d'une minorité d'hommes face à une constitution forgée sur le vécu et le désir de toute une nation de mettre fin à tout régime de dictature, de corruption, de violation des droits de l'homme.

Dans ce schéma extrême de la démesure où l'opposition serait absente aux élections, la violence ne sera pas bien loin. Les récents événements survenus dans certaines localités du Bénin laissent présager plus d'une détermination à en découdre avec tout ce qui incarne l'autorité que d'une simple manifestation

⁷² Victoire au premier tour d'une élection présidentielle, dans le jargon politique béninois. En l'occurrence, c'est la victoire de Boni Yayi au premier tour en 2011 pour son second quinquennat à la tête du Bénin. C'était une première.

⁷³ Alphonse Quenum, « Gouvernance au Bénin : une régression préjudiciable », *La Nouvelle Tribune*, n° 2083, du lundi 11 avril 2011, p. 16 ; première publication in *La Nouvelle Tribune*, n°2081 du jeudi 07 avril 2011.

revendicative. En effet, la situation socio-économique du pays et la crise de confiance entre le peuple et les acteurs politiques notamment la législature finissante forment un terreau fertile à des foyers de tension. La maîtrise de ces foyers fera appel à l'usage de la force, occasion probable de violation des droits de l'homme qui alimenterait davantage un esprit de revanche. La spirale de la violence serait dès lors inévitable.

Seulement, de plus en plus dans les sociétés ou les démocraties contemporaines, il y a un nouvel acteur qui arrive toujours à transcender tout pouvoir, quel qu'il soit ! Hannah Arendt nous enseignait que le propre de l'autoritarisme est de briser le lien social. Or, ce lien est tel que, plus il subit des coups, plus il est fort. Le peuple du Bénin comme ceux de Tunisie, d'Égypte, du Burkina Faso, d'Algérie, etc., est capable de se révéler autrement ; quand la magie et la vigie populaires s'opèrent, aucune résistance n'est possible, aucun talon, qu'il soit d'Achille ou de Patrice, ne saurait faire face.

B- Les élections n'ont pas lieu avant le 15 mai

Si, malgré les démarches d'organisation entreprises par la CENA, les élections législatives n'ont pas effectivement lieu avant le 15 mai 2019, date de fin de mandat de la septième législature, trois cas de figure peuvent se présenter. Ils peuvent se situer à trois niveaux de risque : meilleur scénario, scénario improbable et scénario catastrophe.

Le meilleur scénario, c'est le cas où les dispositions politiques et juridiques auraient été prises pour que le dépassement de cette date ne crée pas pour autant, une situation critique. Cela suppose qu'un large consensus est obtenu au sein de la classe politique, mais également au sein de l'opinion publique en vue de cette option. Ce consensus autour de la prorogation du mandat de la septième législature aurait été matérialisé de l'une des deux formes brandies aujourd'hui à savoir : la révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 ou une décision de la Cour constitutionnelle saisie par le président du Parlement ou le président de la CENA. Les conséquences de ce scénario seront donc moindres en ce sens qu'elles se limiteraient au décalage de date.

Le deuxième scénario, c'est le cas où aucune disposition n'aurait été prise et que le parlement tomberait dans une situation de vide juridique. Les conséquences de cette situation seront aussi imprévisibles que le scénario lui-même paraît improbable. Improbable en ce sens qu'on peut estimer que le dysfonctionnement des institutions et le manque de responsabilité de la classe politique n'ont pas atteint un niveau aussi profond pour les laisser provoquer une telle situation. La conséquence la plus immédiate de ce scénario serait à n'en pas douter sur l'image de marque du Bénin et de sa démocratie dans le concert des nations.

Enfin, il n'est pas alarmiste de craindre le pire. C'est ce que nous appelons scénario catastrophe. Il s'agit de la remise en cause de la paix jusque-là considérée comme une marque des Béninois. En effet, dans le premier comme dans le second cas, l'on ne sera pas à l'abri de manifestations populaires, de violence symbolique voire physique – les limites de la violence verbale étant déjà atteintes. Des violences pourraient alors prendre pour cibles le parlement en priorité mais également d'autres institutions de la République. Le niveau le plus élevé de ce scénario serait la remise en cause de l'ordre constitutionnel en cours.

C- La Constitution est révisée...

La révision de la Constitution en soi n'est pas une mauvaise chose ; et il ne faudrait pas en avoir peur. La Constitution, c'est le statut juridique de l'Etat. L'âme de la République. C'est le document référentiel régulateur des désordres politiques. Elle n'est pas éternelle ou immuable et est appelée à évoluer avec le temps et à s'adapter aux réalités de l'heure. L'efficacité des constitutions réside dans cette capacité d'adaptation. Paradoxalement, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 est restée pratiquement intacte depuis son adoption. Déjà trente (30) ans, mais cette « fille » de la conférence nationale est vierge de toute révision. Ça et là, par moment, elle a fait l'objet d'« attouchements ». Mais elle a toujours survécu. Grâce à ses plus ardents défenseurs, le Juge constitutionnel et le peuple. Seulement, il n'est pas vain de préciser qu'il y a eu des révisions jurisprudentielles à travers l'office de la Cour constitutionnelle. La Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, portant « Options fondamentales de la conférence nationale ». Certains articles, notamment les articles 44, 155 et 156 ont pu être modifiés. Le juge constitutionnel élargissait ainsi les frontières des matières intangibles. Au-delà de la forme républicaine et de la laïcité de l'Etat⁷⁴, il y inclut le type présidentiel du régime politique, la limite d'âge de 40 ans au moins et de 70 ans au plus pour les candidatures à l'élection présidentielle, le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois.

On le voit bien, s'il y a un dieu dans la démocratie béninoise, c'est bien la Constitution à laquelle un vrai culte est voué ; sa révision doit donc être accompagnée de toutes les précautions nécessaires : consensus institutionnel, adhésion populaire, objectivité et opportunité des matières objet de la révision, etc. A défaut, les risques potentiels ou les dangers réels peuvent être de plusieurs ordres.

Sur le plan juridique, on assisterait à une sorte de banalisation de la norme fondamentale, à sa désacralisation ; elle ne sera plus revêtue du mythe qui fait sa force. Cette brèche peut entraîner une remise en cause de la sûreté démocratique de tout le système politique ; le Bénin ne serait plus ainsi à l'abri des

⁷⁴ Article 156 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

« révisions déconsolidantes »⁷⁵. Une nuisance démocratique qui affaiblirait la constitution et la soumettrait à toutes sortes de maltraitances.

Les conséquences peuvent être dommageables et préjudiciables au plan socio-politique. Les tensions sociales, voire les crises les plus aigües et les plus violentes ne sont jamais bien loin de l'instabilité politique. C'est la vie économique, le quotidien des citoyens, la quiétude et le bien-être des populations qui en pâtiraient fortement et lourdement. Osons, nous en remettre à la vigie populaire. . .

D- Les élections inclusives ont lieu mais. . .

Et si malgré tout, des élections inclusives finissent par avoir lieu ? Ce ne sera pas la fin de la crise. Ce peut être l'arène et le temps de la fabrication d'autres épisodes critiques. Dans ces conditions, les projecteurs ne peuvent pas ne pas être braqués sur l'organe de gestion des élections – la CENA – , la participation citoyenne et sur le juge électoral en l'occurrence le juge constitutionnel.

I- La crédibilité de la CENA est remise en cause

L'épisode des « fautes mineures » à base desquelles la CENA a validé seulement les deux partis favorables au pouvoir en place et l'épisode du déballage dans les médias et à la Cour constitutionnelle ont sans doute entaché la crédibilité de la CENA. Certains acteurs politiques et une partie de l'opinion publique ont d'ailleurs appelé à la démission des membres de l'organe de gestion des élections. Le spectacle de tiraillement entre des membres de la CENA dans les réseaux sociaux est un révélateur de la situation difficile que vit l'institution⁷⁶. Les déballages faits à l'occasion du contentieux lié à la sélection des partis aptes à prendre part aux élections tendent à confirmer les craintes de certains observateurs selon lesquelles cette institution ne serait pas totalement à l'abri des pressions politiques. L'image d'une CENA relativement indépendante acquise à l'issue de la présidentielle de 2016 est considérablement écornée. Mais ce qui se joue dans la conjoncture actuelle peut avoir le mérite de révéler la vérité ou au moins l'hypothèse suivante : la CENA, à l'instar peut-être d'autres institutions, n'a jamais été réellement indépendante. Au fond, elle a toujours fait l'objet de pressions politiques de tous genres. Une histoire des échauffourées médiatiques des différentes CENAs montrerait à suffisance les tiraillements dont l'organe béninois de gestion des élections a été l'objet. L'élément nouveau dans la crise électorale de 2019 est double. La première dimension du nouveau, c'est que la CENA affirme et reconnaît publiquement, par la voix de son président, qu'elle a pu faire preuve de discrimination favorable à l'égard de certains partis

⁷⁵ Ismaïla Madior Fall, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011, 218 p.

⁷⁶ Il est cependant nécessaire de rappeler que ces épisodes de discorde médiatisée entre les membres de la CENA ne sont pas nouveaux. La plupart des différentes CENA ont été confrontés à des passes d'armes *via* les médias entre les membres.

politiques en lice pour les législatives. La deuxième dimension de la nouveauté tient au fait que cette discrimination positive n'a permis de sauver que seulement deux partis, tous issus du camp de la majorité présidentielle, les cinq (5) autres partis ayant été déclarés inaptes. Ce qui suppose que ceux-ci ont commis des erreurs et fautes lourdes. Les nouveaux pouvoirs que s'est découvert la CENA, notamment celui de déterminer de façon discriminatoire et discrétionnaire les degrés de manquement des partis politiques aux règles régissant le dépôt des dossiers de candidatures aux élections, montrent ou au moins laissent à penser, à bon droit, que sa sélection des partis aux législatives serait télécommandée et téléguidée...

Ce passif est lourd. Et il ne manquera pas de peser désormais dans l'opinion publique : la CENA est une boîte noire dont personne n'est sûr que ce qui en sort est conforme aux lois de la République et à la volonté des citoyens. Il est probable, et à craindre, que les acteurs politiques de quelque obédience que ce soit en tirent prétexte pour s'opposer aux décisions ultérieures de l'institution dans la suite du processus électoral.

2- La participation des citoyens

La tenue des élections inclusives peut créer des effets d'engouement importants. Mais elle peut aussi induire une lassitude chez les citoyens et un dégoût chez les électeurs dont certains peuvent se réfugier dans l'abstention. Il est aussi possible que cette situation de crise soit un galvaniseur de la participation citoyenne aux élections. En tous les deux cas, une part non négligeable de la tâche d'orientation des citoyens relève de la capacité de mobilisation des partis politiques en lice. La forte ou la faible participation arrangerait l'un des camps en présence. Souvent, la faible participation fait les affaires des partis au pouvoir et la forte participation, celle de l'opposition. Mais les élections législatives de 2019 se déroulant dans un contexte particulier à tous les niveaux, l'issue est incertaine...

Mais encore faudrait-il que les citoyens disposent de leurs cartes d'électeur. A ce sujet, d'importantes questions demeurent : laquelle des cartes délivrées par les mandatures successives du COS-LEPI est valide et peut être utilisée à l'occasion des élections législatives de 2019 ? ; quelles sont les conditions d'obtention d'une nouvelle carte d'électeur pour les citoyens qui ont déjà perdu la leur ? ; quel est l'état d'avancement de l'impression des cartes d'électeurs ? ; quand et selon quelles modalités lesdites cartes vont-elles être distribuées ?

3- La Cour constitutionnelle et le contentieux post-vote

La mandature de la Cour constitutionnelle est l'objet de critiques et de soupçons en raison du profil professionnel et politique des personnalités désignées, des conditions de leur désignation et surtout des premières décisions qu'elle a rendues.

Ces critiques et soupçons se sont accentués et semblent avoir trouvé confirmation à partir de la fameuse décision du 1^{er} février 2019 imposant aux partis politiques le « certificat de conformité » à délivrer par le Ministre de l'intérieur comme une pièce intégrante du dossier de candidatures des partis politiques aux élections. Il s'en est suivi que la plupart des partis majeurs de l'opposition n'ont pas obtenu ledit certificat et n'ont pu donc déposer leurs dossiers de candidatures à la CENA. Il en a résulté – mais aussi de bien d'autres facteurs – la crise électorale actuelle. Dans ces conditions, si les résultats des législatives proclamés par la Cour tendent à ne pas refléter « la vérité des urnes » ou à être substantiellement favorables aux partis du camp présidentiel, des contestations post-électorales seraient à craindre.

Conclusion

Peut-on conclure cette note alors même que le feuilleton continue ? Surtout qu'est de plus en plus plausible l'hypothèse selon laquelle des acteurs auraient intérêt à maintenir et entretenir la crise jusqu'à la fin de la législature actuelle...

Toujours est-il que dans l'impasse électorale actuelle, symbole d'endiguement et d'ennui démocratique, de dures épreuves pour les droits et libertés, d'inquiétude et de stress généralisé, il n'est pas vain de se tourner vers Bamako, au Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés. On se rappellera que : « *La démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association ; la démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur ; la démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droits, libres de s'organiser et de s'exprimer, pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la démocratie et des droits de l'Homme. Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme. Elle doit assurer à l'opposition un statut clairement défini, exclusif de tout ostracisme [...]. La démocratie implique la participation des citoyens à la vie politique et leur permet d'exercer leur droit de contrôle* »⁷⁷.

Nous sommes à un carrefour ! La suite du trajet démocratique dépend fortement de la qualité de notre virage. Le Bénin doit s'éloigner des mirages des tentations non-démocratiques pour demeurer aux rivages de la démocratie. Notre plage démocratique demeure enviée ! Réinventons les chemins de notre exode !

⁷⁷ Déclaration de Bamako, Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, Bamako - I au 3 novembre 2000, www.france.diplomatie.fr/francophonie/textes/bamako.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- Ouvrages

- Madior Fall Ismaïla, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011.
- Schumpeter Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Traduction de G. Fain, Payot, 1990.
- Weber Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1969.

II- Lois

- Constitution béninoise du 11 décembre 1990.
- Loi n°2001-21 du 21 février 2013 portant Charte des partis politiques en République du Bénin.
- Loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin.
- Loi n°2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques en République du Bénin.
- Loi n°2018-31 du 9 octobre 2018 portant Code électoral en République du Bénin.

III- Décisions de la Cour constitutionnelle

- Décision DCC 06-74 du 08 juillet 2006.
- Décision EL 11-001 du 31 mars 2011.
- Décision EL 19-001 du 1er février 2019.
- Décision EL 19-006 du 12 mars 2019.
- Décision EL 19-007 du 12 mars 2019.
- Décision EL 19-008 du 12 mars 2019.

IV- Documents administratifs

- Décision N°003/CENA/PT/VP/CB/SEP/DT4/SP du 22 janvier 2019 portant calendrier électoral des Législatives du 28 avril 2018.
- Communiqué sanctionnant la rencontre des présidents d'institutions constitutionnelles élargies aux présidents de la CENA et au Médiateur de la République tenue le lundi 1^{er} avril 2019.
- Compte-rendu du Conseil des ministres du 3 mars 2019.

- Convocation N°294/BC/DJP/DGPR/MISP/SEC du 11 mars 2019 adressée à Monsieur Adrien Houngbédji.
- Convocation N°295/BC/DJP/DGPR/MISP/SEC du 11 mars 2019 adressée à Monsieur Charlemagne Honfo.
- Lettre I47/PAPS/SAD/246/19/ adressée par la CEDEAO au Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin le 28 février 2019.
- Lettre du parti Restaurer l'Espoir adressée au président de la République le 6 mars 2019 et signée de son secrétaire général Guy Dossou Mitopkè.
- Lettre N°014/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP du 11 mars 2019 adressée à Monsieur Freddy Houngbédji, Commissaire à la CENA et signée de la vice-présidente de l'institution Gèneviève Boko Nadjo.
- Lettre N/Ref : 012/CENA/CT3/COM/SP du Commissaire Freddy Houngbédji adressée le mardi 12 mars 2019 à monsieur Emmanuel Tiando, président de la CENA.
- Lettre N°089/AN/PT/SP-C du 18 mars 2019 du président de l'Assemblée nationale adressée aux membres de la Conférence des présidents.
- Rapport de la Commission des lois du 25 mars 2019.

V- Déclarations

- Déclaration de Bamako, Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, Bamako - I au 3 novembre 2000, www.france.diplomatie.fr/francophonie/textes/bamako.
- Déclaration de Nicéphore Soglo le 21 mars 2019 suite à sa rencontre avec le président de la République Patrice Talon.
- Déclaration de Emmanuel Tiando le 13 mars 2019 lors de la conférence de presse organisée au siège de la CENA.
- Déclaration de Freddy Houngbédji le 13 mars 2019 lors de la conférence de presse organisée au siège de la CENA.
- Déclaration publique le 20 mars 2019, la Plateforme électorale des organisations de la société civile.
- Déclaration des forces de l'opposition lors d'une conférence de presse le 3 avril 2019.
- Déclaration lue par Jean-Michel Abimbola au nom de 36 députés du Bloc de la Majorité parlementaire à l'hémicycle le vendredi 29 mars 2019.

- Déclaration lue par Nourénoù Atchadé au nom des députés de la minorité parlementaire à l'hémicycle le lundi 1^{er} avril 2019.

VI- Presse

Presse écrite

- Quenum Alphonse, « Gouvernance au Bénin : une régression préjudiciable », *La Nouvelle Tribune*, n° 2083, du lundi 11 avril 2011, première publication in *La Nouvelle Tribune*, n°2081 du jeudi 07 avril 2011.

Presse numérique

- 24 Heures au Bénin, « La CENA délivre les récépissés provisoires à 04 partis », <https://www.24haubenin.info/?La-CENA-delivre-les-recepisses-provisoires-a-04-partis>, consulté le 24 mars 2019.
- Bénin Web TV, « Charte des partis politiques : Sacca Lafia expose les raisons du rejet des dossiers », <https://www.google.com/amp/s/beninwebtv.com/amp/2019/02/benin-charte-des-partis-politiques-sacca-lafia-expose-les-raisons-du-rejet-des-dossiers//>, consulté le 26 mars 2019 de la Cour constitutionnelle.
- Bénin Web TV, « Législatives 2019 : lancement officiel du dépôt des dossiers de candidatures », <https://www.beninwebtv.com/amp/2019/02/benin-legislatives-2019-lancement-officiel-du-depot-des-dossiers-de-candidatures//>, consulté le 26 mars 2019.
- Bénin Web TV, « Bénin : recours des FCBE et USL, la Cour suprême se déclare incompétente », <https://www.beninwebtv.com/amp/2019/02/benin-recours-des-fcbe-et-usl-la-cour-supreme-se-declare-incompetente//>, consulté le 17 mars 2019.
- Banouto, « Législatives 2019 au Bénin : voici les listes retenues par la CENA », <https://www.banouto.info/article/politique/20190305-lgislative-2019-au-bnin-voici-les-listes-retenues-par-la-cena/>, consulté le 22 mars 2019.
- Banouto, « Bénin-législatives 2019 : des pistes de solutions pour sortir de l'impasse sans casse », publié le 10 mars 2019 (<https://www.banouto.info/article/politique/20190310-bnin-lgislatives-2019-des-pistes-de-solution-pour-sortir-de-l-impasse-sans-casse/>)
- La Nation, « Événements dits de Kilibo et de Tchaourou : que retenir ? », <https://www.lanationbenin.info/index.php/societe-2/146-societe/19257-evenements-dits-de-kilibo-et-de-tchaourou-que-retenir>, consulté le 19 mars 2019.

- La Nouvelle Tribune, Bénin : La rencontre entre le président Talon et l'opposition accouche d'une souris, <https://www.lanouvelletribune.info/2019/02/benin-la-rencontre-entre-le-president-talon-et-lopposition-accouche-dune-souris/amp/>, consulté le 26 mars 2019.
- La Nouvelle Tribune, « Législatives 2019 : La CEDEAO en mission d'évaluation politique au Bénin dès le 3 mars », <https://www.lanouvelletribune.info/2019/03/legislatives-2019-la-cedeao-en-mission-devaluation-politique-au-benin-des-le-3-mars/amp/>, consulté le 22 mars 2019.
- La Nouvelle Tribune, « Crise au Bénin : Soglo livre le point de sa rencontre avec Talon », <https://www.lanouvelletribune.info/2019/03/crise-au-benin-soglo-livre-le-point-de-sa-rencontre-avec-talon/amp/>, consulté le 22 mars 2019.
- La Nouvelle Tribune, « Crise électorale au Bénin : un émissaire du SG de l'ONU à Cotonou », <https://lanouvelletribune.info/2019/03/crise-au-benin-un-emissaire-du-sg-de-lonu-a-cotonou/amp/>, consulté le 25 mars 2019.
- Le Matinal, « Houngbédji s'entretient avec Yayi et Aïvo », <http://quotidienlematinal.info/houngbedji-sentretient-avec-yayi-et-aivo/>, consulté le 26 mars 2019.
- Les Pharaons, « Bénin, Rencontre Talon-classe politique : vers un apaisement du climat social », <https://www.lespharaons.com/benin-rencontre-talon-classe-politique-vers-un-apaisement-du-climat-social-patrice-talon-tend-la-main-a-la-classe-politique/>, consulté le 22 mars 2019.

VII- Documents audiovisuels

- Débat parlementaire du jeudi 28 mars 2019.
- Débat parlementaire du lundi 1^{er} avril 2019.

Tables des Matières	
Le Civic Academy For Africa's Future.....	5
Coordination et contribution.....	7
Résumé.....	9
Sommaire.....	11
Sigles et acronymes.....	13
Introduction.....	15
I- Les problèmes : un feuilleton électoral à rebondissements.....	16
A- Les épisodes législatifs.....	16
B- Les épisodes politiques.....	17
II- Les effets juridiques et sociopolitiques de la crise.....	24
A- Les effets juridiques.....	25
B- Les implications sociopolitiques.....	28
III- Des propositions de sortie de crise aussi nombreuses que complexes.....	29
A- Synthèse des propositions.....	29
• Les solutions législatives.....	29
• La solution constitutionnelle.....	30
• Les solutions jurisprudentielles.....	31
B- Analyse des propositions.....	31
1. Les solutions législatives.....	32
• La première.....	32
• La seconde.....	33
2. Les solutions institutionnelles ou administratives.....	34
3. La solution jurisprudentielle.....	34
4. La solution constitutionnelle.....	35
IV- Et si.....	37
A- Les élections ont finalement lieu avec les deux partis autorisés par la CENA.....	37
B- Les élections n'ont pas lieu avant le 15 mai.....	38
C- La constitution est révisée.....	39
D- Les élections inclusives ont lieu mais.....	40
1. La crédibilité de la CENA est remise en cause.....	40
2. La participation des citoyens.....	41
3. La Cour constitutionnelle et le contentieux post-vote.....	42
Conclusion.....	43
Références bibliographiques.....	45
Table des matières.....	49

Dépôt légal n° 11193 du 08 avril 2019

2^{ème} trimestre - Bibliothèque Nationale - Bénin.