



LA POLITIQUE PUBLIQUE DE REVISION CONSTITUTIONNELLE AU BENIN

Expédit B. Ologou

Docteur en Science politique. Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

Janvier 2023

Adresse e-mail : ologouexpedit@yahoo.fr

Résumé

Au Bénin, la politique publique de la révision de la Constitution est un objet « fétichisé », très sensible, avec des versants parfois « fantasmagoriques » pour des raisons sociohistoriques et politiques diverses. A tel point que les tentatives de révision constitutionnelle entreprises depuis au moins 2006 n'ont jamais abouti. Celle de novembre 2019, la seule qui a finalement abouti, l'a été à l'issue d'une crise politico-électorale et a, du même coup, prolongé ladite crise. Analyser la réforme constitutionnelle en tant qu'une politique publique au Bénin revient donc à comprendre comment une politique publique est ou devient une crise politique.

La contribution tente une sociologie historique des diverses politiques de réforme constitutionnelle au Bénin post-1990. D'une part, elle examine, pourquoi et comment les révisions constitutionnelles d'avant 2019 ont toujours échoué. D'autre part, elle étudie la configuration sociopolitique et institutionnelle dans laquelle la révision de novembre 2019 a abouti.

Mots clés : politique/action publique – révision/réforme constitutionnelle – crise politique

Summary

In Benin, the public policy of revising the constitution is a "fetishized" object, very sensitive, with sometimes "phantasmagorical" sides for various socio-historical and political reasons. So much so that the attempts at constitutional revision undertaken since at least 2006 have never been successful. The one in November 2019, the only one that finally succeeded, did so at the end of a political-electoral crisis and, at the same time, prolonged the crisis. Analyzing constitutional reform as a public policy in Benin is therefore about understanding how a public policy is or becomes a political crisis.

The paper attempts a historical sociology of the various constitutional reform policies in post-1990 Benin. On the one hand, it examines why and how constitutional revisions before 2019 have always failed. On the other hand, it examines the socio-political and institutional configuration in which the November 2019 revision ended up.

Keywords : politics/public action - constitutional revision/reform - political crisis

PLAN

Introduction

- I- Les révisions inabouties
 - A- Les tentatives étouffées
 - 1- Les tentatives infécondées
 - 2- Les tentatives avortées
 - B- La révision mort-née de 2006
 - 1- Une révision parlementaire fluide
 - 2- Le veto du juge constitutionnel
- II- La révision aboutie par césarienne
 - A- Les conditions critiques de l'aboutissement de la révision
 - 1- Un parlement monolithique soumis
 - 2- Une révision sans débat public
 - 3- Un juge constitutionnel complice
 - B- Les effets critiques de la révision
 - 1- La leçon apprise
 - 2- La prorogation de la crise

Conclusion



INTRODUCTION

Si « la Constitution a pour objet de déterminer un cadre à l'intérieur duquel sont menées les politiques publiques »¹, la fabrique (élaboration, révision ou réforme) de la constitution est elle-même une politique ou une action publique², la politique publique des politiques publiques, la politique publique fondamentale voire une politique publique totale. Politique publique fondamentale, la fabrique ou la révision³ de la constitution permet d'élaborer et/ou de modifier la loi fondamentale qui fixe les principes cardinaux devant régir toutes les politiques publiques au sein de et par l'État⁴. La fabrique ou la réforme de la constitution est une politique publique totale parce que, d'une part, dans le fond, elle touche à tous les domaines essentiels de la vie de l'État et, d'autre part, dans la forme, elle est une œuvre sociale, politique et juridique processuelle, voire historique⁵, avant tout biologique⁶, qui constitue, c'est-à-dire institue, fonde et fonde ensemble, au moyen de l'État, les divers éléments de l'organisme social suivant des rythmes temporels différents : « le temps des fondations », s'agissant de l'élaboration, ce

¹ Dominique Rousseau, « La Constitution n'a pas à définir le contenu des politiques publiques », *Le Monde*, URL : https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/05/20/deficit-il-est-dangereux-d-inscrire-dans-la-constitution-une-obligation-qui-ne-pourra-pas-etre-tenue_1360813_823448.html, consulté le 15 décembre 2020. On retrouve la même définition de la constitution chez Roger D. Congleton et Birgitta Swedenborg : « A political constitution is defined more broadly as the fundamental and durable procedures and constraints through which laws and public policies are adopted ». Cf. Roger D. Congleton, Birgitta Swedenborg, « Introduction: Rational Choice Politics and Political Institutions », in Roger D. Congleton and Birgitta Swedenborg (dir.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006, (373 p.), p. 2.

² Les débats doctrinaux tendent à opérer une différence entre les deux notions. La politique publique est considérée « comme étant l'action verticale, dans une logique de top-down, des autorités politiques », l'œuvre de « l'Etat dominateur dont l'intervention organisatrice dans la société repose sur sa rationalité téléologique absolue ». Voir Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 19 dans la logique classique de Yves Mény et Jean-Claude Thoenig pour qui « Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique », Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989. En revanche, l'action publique suppose une mobilisation horizontale, en sus de l'Etat, de diverses catégories d'acteurs sociaux, économiques et politiques. Voir Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, 320 p. Mais dans le cadre de la présente réflexion, nous ferons un usage indifférencié des deux notions, certes avec un penchant pour la politique publique qui a l'avantage d'être générique. Autrement, ainsi qu'on le verra plus tard, la fabrique et la réforme de la constitution sont une politique publique et relèvent aussi de l'action publique eu égard aux catégories d'acteurs autres que les autorités politiques qu'elles mettent en mouvement et les diverses mobilisations qu'elles engendrent.

³ Xavier Magnon, « Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence. En hommage au doyen Louis Favoreu », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 59, 2004, pp. 595-617 ; Kémal Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Thèse de droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 1995.

⁴ Bruce J. Schulman, Julian E. Zelizer, « Introduction: The Constitution and Public Policy in U.S. History », *Journal of Policy History*, vol. 20, n°1, 2008, pp. 1-5 ; Gordon C. Rausser et Pinhas Zusman, « Public Policy and Constitutional Prescription », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 74, n°2, 1992, pp. 247-257.

⁵ Chris Thornhill, *A Sociology of Constitutions. Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 451 p.

⁶ Voir Tristan Pouthier (dir.), *Le droit constitutionnel et les sciences de la nature, de Bacon à Kelsen*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2018, 187 p. ; et en particulier, Stéphane Mouton, « Les représentations biologiques de la Constitution », pp. 37-47.



« temps originel, fabuleux, sacré et mythique, renvoyant à quelque événement fondateur d'où le groupe tire sa naissance⁷ » et le « temps prométhéen⁸ », s'agissant de la révision.

Des analyses inspirées de la théorie des jeux chère à l'économie politique postulent même que la qualité des politiques publiques dépend de la qualité des constitutions : « *If constitutions affect public policies and some policies are better than others, then some constitutions are better than others*⁹ ». La fabrique de la constitution, dont la révision constitutionnelle, est donc une politique publique accoucheuse de toutes les autres politiques publiques.

Les processus de *constitutions building*¹⁰, désormais routinisés et en voie de standardisation mondiale¹¹, sont l'un des modèles par excellence de la politique publique eu égard aux théories tant classiques que critiques des politiques publiques¹². En effet, l'analyse du « *policy cycle*¹³ » des *constitutions buildings* révèle comment les révisions constitutionnelles deviennent de véritables batailles au cours desquelles les acteurs de toutes catégories se mobilisent en fonction de leurs « référentiels »¹⁴, c'est-à-dire leurs « systèmes de croyances »¹⁵

⁷ François Ost, « Les multiples temps du droit », in *Le droit et le futur*, Jean-Jacques Austru et al., Paris, PUF, 1985, pp. 123-12, cité par Xavier Delgrange et Hugues Dumont, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », in Philippe Gérard, François Ost et Michel Van de Kerchove (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2000, pp. 413-468.

⁸ François Ost et Michel van de Kerchove, « Pluralisme temporel et changement. Les jeux du droit », in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 390.

⁹ Roger D. Congleton, Birgitta Swedenborg, "Introduction: Rational Choice Politics and Political Institutions", in Roger D. Congleton and Birgitta Swedenborg (dir.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence*, op. cit., p. 10.

¹⁰ Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai, Anthony Regan, *Constitution-making and Reform: Options for the Process*, Interpeace, Switzerland, 2011, 379 p. ; Martin van Vliet, Winluck Wahiu, Augustine Magolowondo, *Constitutional reform processes and political parties: principles for practice*, The Hague, 2012, 61 p. ; Pour le cas spécifique de l'Afrique, cf. Morris Kiwinda Mbondenye, Tom Ojienda (dir.), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2013, 377 p. ; Donald L. Horowitz, « Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States », *William & Mary Law Review*, 2008, vol. 49, No 7, pp. 1213-1248; Jon Elster, "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", *Duke Law Journal*, 1995, vol. 45, No. 2, pp. 364-396.

¹¹ Le terme qui veut littéralement dire « la construction des constitutions » a d'autres synonymes : *constitution making* (la fabrique de la constitution), *constitution design* (l'esquisse, la création, la confection de la constitution).

¹² Par exemple, selon l'approche séquentielle développée par Charles Jones, les politiques publiques se déroulent en cinq étapes : l'identification d'un problème, la formulation d'une solution ou d'une action, l'adoption (prise) de la décision, la mise en œuvre et l'évaluation. Wayne Parsons quant à lui élabore en sept phases le cycle de vie de la politique publique qui n'est pas différente de celle de Jones : 1- Problem, 2- Definition of problem, 3- Identifying alternative, 4- Evaluation of options, 5- Selection of policy, 6- Implementation, 7- Evaluation. Cf. Wayne Parsons, *Public Policy*, Edward Elgar, 1995, p. 77, cité par Gilles Massardier, *Politiques et actions publiques*, op. cit., p. 34.

¹³ Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park (Md.), University of Maryland, 1956.

¹⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990. Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987. Pour une discussion et une mise en perspective de ce concept de référentiel, voir Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁵ Philippe Sabatier et Jenkins-Smith Hank (dir.), *Policy Change and Learning. An advocacy Coalition Approach*, Boulder (Co), Westview Press, 1993.



ou « systèmes de représentation »¹⁶ (approches cognitives¹⁷) et de leurs intérêts et objectifs, échafaudent des stratégies, adoptent un répertoire d'actions (approches stratégiques¹⁸) et mobilisent un « catalogue minimal d'instruments¹⁹ » (approche instrumentale²⁰). Dans ces batailles révisionnelles, les élites sont souvent à la manœuvre, initiateurs, commanditaires ou entrepreneurs de causes qu'elles mettent en mouvement (approches élitistes²¹) au moyen, entre autres, de pratiques discursives et d'influence diverses (approche pragmatique²²).

La révision constitutionnelle, qui consiste à modifier tout ou partie d'une constitution, à « faire, refaire et défaire la constitution²³», n'est pas une politique publique comme les autres. En effet, contrairement aux politiques publiques ordinaires, et parce qu'elle est une « modification du texte constitutionnel opérée selon la procédure prévue par la constitution²⁴ » elle-même, la révision constitutionnelle est une politique publique encadrée par des prescriptions, proscriptions et restrictions formelles et substantielles dont le juge constitutionnel est chargé d'assurer le respect. La juridicisation et la juridictionnalisation de cette politique publique spéciale n'excluent pas son extrême politisation ou plutôt son essence sociale et politique.

Dans le cas du Bénin, examiner le pilotage de l'action publique²⁵ de révision constitutionnelle revient à étudier un objet rigide²⁶, un objet de crise, foncièrement sensible, fétichisé, à la limite tabou en raison des conditions sociohistoriques de son engendrement structurées par une « bataille de la constitution qui [a fait] rage²⁷ » ; de « la longue histoire

¹⁶ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, 2011, Armand Colin, pp. 116 et ss.

¹⁷ Pierre Muller et Yves Surel, « Les approches cognitives des politiques publiques : présentation », *Revue française de Science politique*, vol. 50, 2000, n° 2, pp. 187-188. Dans ce même numéro, lire Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », pp. 189-207.

¹⁸ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, op. cit.

¹⁹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 12.

²⁰ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit.

²¹ Patrick Hassenteufel, William Genieys, « Combiner la sociologie des élites et de l'action publique pour analyser le changement. La démarche programmatique », *Ressources en Sciences économiques et sociales*, ENS Lyon, publié le 16 juillet 2011, URL : <https://ses.ens-lyon.fr/articles/combiner-la-sociologie-des-elites-et-de-l-action-publique-pour-analyser-le-changement-la-demarche-programmatique-127989>, consulté le 08 septembre 2021.

²² Philippe Zittoun, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, 339 p.

²³ Djedjro Francisco Meledje, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », Draft paper presented at African Network of Constitutional Law Conference on Fostering Constitutionalism in Africa, Nairobi, April 2007, (25 p.), p. 15.

²⁴ Arnaud Le Pillouer, « "De la révision à l'abrogation de la constitution": les termes du débat », *Jus Politicum*, n°3, 2009, p. 5.

²⁵ Patrice Duran, « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, 1993, pp. 1-45 ; « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009, vol. 52, n°2, pp. 303-344.

²⁶ Gilles Badet, « La rigidité la constitution béninoise de 1990 à l'épreuve des expériences de sa révision », *Afrilex*, URL : http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Afrilex_BADET_G_La_rigidite_de_la_Constitution_beninoise_de_1990_a_l_epreuve_des_experiences_de_sa_revision.pdf, consulté le 10 août 2022.

²⁷ Afize Adamon, *Le renouveau démocratique au Bénin. La conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 175.



d'amour entre le peuple béninois et sa loi fondamentale »²⁸ manifestée par le fameux slogan mobilisateur « Touche pas à ma Constitution²⁹ » ; des « mobilisations multisectorielles³⁰ » de toutes sortes, des batailles discursives, intellectuelles et symboliques passionnées³¹ entre révisionnistes et anti-révisionnistes ; du « verrou jurisprudentiel »³² dont le juge constitutionnel béninois³³ s'est armé pendant longtemps pour protéger, sanctifier voire sanctuariser « Notre Dame du 11 décembre 1990³⁴ ». Bref, au Bénin, l'objet constitutionnel est un objet affectuel, passionnel et obsessionnel. Il y a même chez la plupart des Béninois, un saisissant rapport psychique, mythique voire quasi-mystique à la constitution. C'est un rapport qui procède d'un patriotisme constitutionnel lui-même inspiré par une sorte de narcissisme constitutionnel. Les encens dithyrambiques de ses fervents adeptes embaument « La Constitution de tous les records en Afrique³⁵ », en célèbrent les vertus et le modèle³⁶ et exhalent leurs vœux et prières de suffrage en faveur de sa « béatification³⁷ », puisque sa « sanctuarisation³⁸ » par le peuple béninois aurait été déjà accomplie. Cette blessure narcissique constitutionnelle a pu engendrer chez la majorité des citoyens béninois une allergie quasi-pathologique et un rapport paranoïaque généralisé face

²⁸ Gilles Badet, « La Constitution béninoise a 19 ans. La longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa loi fondamentale », URL : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-la-constitution-a-19-ans-41028114.html>, décembre 2009, consulté le 10 août 2022.

²⁹ C'est le slogan de ralliement de la première campagne de la société civile contre la tentative de révision de la Constitution entre 2004 et 2006. Voir à cet effet l'ouvrage qui en rend compte : Reckya Madougou, *Mon combat pour la parole. Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance démocratique*, préface de Christiane Taubira, Paris, L'Harmattan, 229 p.

³⁰ Voir M. Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^{ème} édition revue et augmentée d'une préface inédite, 2009 [1986], (383 p.), *passim*.

³¹ Pour une idée des disputes intellectuelles au sujet de la révision de la Constitution, voir par exemple le pamphlet publié par le professeur Joseph Djogbénou alors qu'il était encore militant de la société civile : Joseph Djogbénou, *10 raisons pour ne pas réviser la Constitution de la République du Bénin*, Cotonou, Presses de l'Imprimerie Notre Dame, 2012, 15 p. En 2017, l'introduction du projet de révision au parlement le 15 mars, dont le professeur Djogbénou, Ministre de la Justice, fut le pilote technique, a provoqué un chœur de critiques des constitutionnalistes et politistes les plus réputés du pays. Le professeur Frédéric Joël Aïvo, pourtant Rapporteur de la Commission technique mise en place par le chef de l'État en mai 2016, en a été le ténor. Le 19 mars, invité sur une radio locale Soleil FM, il avertit « Si la procédure se poursuit à vive allure, la révision ne sera ni légitime ni viable (...). La constitution court un risque d'invalidité et de défiance populaire », <https://lanouvelletribune.info/2017/03/revision-constitution-griefs-joel-aivo/>. On se souviendra aussi de la célèbre formule de la professeure Dandi Gnamou : dans l'émission 3D de la Télévision nationale du Bénin du 19 mars 2017, elle avait lancé : « la loi bavarde » à propos du projet de révision. Pour le professeur Victor Topanou, le projet de révision est « une révision de confort qui n'a pas sa raison d'être », <https://www.dw.com/fr/b%C3%A9nin-r%C3%A9vision-constitutionnelle-ou-nouvelle-constitution/a-38114806>, consulté le 15 novembre 2022. Il est éclairant que dans la foulée de cette révision, le président de la République avait adressé une lettre officielle d'invitation à débattre publiquement à deux professeurs de droit constitutionnel : Frédéric Joël Aïvo et Ibrahim Salami qui critiquaient le projet.

³² L'expression est du professeur Ibrahim Salami.

³³ Théodore Holo, « L'émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 102.

³⁴ L'expression est d'Expédit Ologou, « Colloque de l'association Béninoise de droit constitutionnel sur la constitution du Bénin. Autour de Notre Dame du 11 décembre 1990 ! », *La Nouvelle Tribune*, 23 juillet 2012, URL : <https://lanouvelletribune.info/2012/07/colloque-de-l-association-beninoise-de-droit-constitutionnel-sur-la-constitution-du-benin/>, consulté le 12 décembre 2022.

³⁵ Frédéric Joël Aïvo, *La Constitution de la République du Bénin. La constitution de tous les records en Afrique*, Cotonou, Les Éditions universitaires, 2018, nouvelle édition, 173 p.

³⁶ Frédéric Joël Aïvo (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, Paris, L'Harmattan, 2014, 798 p.

³⁷ Frédéric Joël Aïvo, *La Constitution de la République du Bénin. La constitution de tous les records en Afrique*, *op. cit.*, p. 48.

³⁸ *Idem*.



à toute tentative d'attachement de « Notre Dame du 11 décembre 1990 ». D'où la série d'échecs virtuels et réels qui sanctionnait toutes les initiatives de révision dès le milieu des années 2000.

L'échec virtuel est l'échec rencontré par l'initiative de révision dans le champ sociopolitique avant même d'être engagée dans le circuit juridico-institutionnel formel. Les échecs virtuels sont le fait des mobilisations sociales et politiques qui découragent, fragilisent, désarment les projets de révision annoncés par l'exécutif ou « suscités » par les partisans de l'initiateur qui n'est souvent personne d'autre que le président de la République en exercice. Ces échecs virtuels sont ceux connus par les régimes de Mathieu Kérékou en 2005 et de Boni Yayi en 2015. L'échec réel de la révision constitutionnelle est l'issue infructueuse qui caractérise le processus de révision engagé suivant la procédure officielle prescrite par la Constitution. C'est un échec qui intervient à l'une quelconque des étapes de la procédure et qui est donc dû à l'un des organes constitutionnels y impliqués. Ainsi en est-il, d'abord, du projet porté par les députés à l'Assemblée nationale en 2006 mais rejeté par le juge constitutionnel béninois au motif du non-respect du consensus national qu'il a érigé en un « principe à valeur constitutionnelle ». Ensuite, des initiatives du régime Yayi : le projet introduit par le président Yayi le 03 novembre 2009 mais finalement retiré par ses propres soins ; le second projet transmis au parlement le 06 juin 2013 et rangé par l'Assemblée nationale en juin 2014. Enfin, des initiatives portées par le régime Talon : le projet soumis le 15 mars 2017 par le président Talon à l'Assemblée nationale et rejeté le 04 avril 2017 ; et la proposition de révision introduite par huit (8) députés le 28 juin 2018 mais rejetée par le parlement le 05 juillet 2018.

L'unique action publique de révision constitutionnelle qui a été couronnée de succès, pour avoir été menée jusqu'au bout et obtenu la validation du juge constitutionnel, est celle du 1^{er} novembre 2019 dont est issue la loi n°2019-40 du 1^{er} novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. Mais ce fut une révision polémique, une révision à la fois fille et mère d'une crise. Elle s'est opérée dans des conditions insolites, par un parlement « monocouleur » entièrement composé de députés issus de deux partis appartenant à la majorité présidentielle et élus à l'occasion d'élections législatives tenues à l'exclusion des partis de l'opposition.

De cette brève histoire des révisions constitutionnelles, se dégage la problématique de cette étude : pourquoi et comment la politique publique de révision constitutionnelle a-t-elle souvent échoué et n'a abouti qu'une seule fois ? Autrement, quels sont les facteurs et les processus qui expliquent le succès ou l'échec de l'action publique de révision constitutionnelle au Bénin ?

La présente réflexion postule l'hypothèse centrale que les issues différenciées des diverses politiques de révision constitutionnelle au Bénin sont fonction de la nature démocratique de leur pilotage. Plus les processus des politiques de révision constitutionnelle sont démocratiques – c'est-à-dire plus la société civile, la société politique et les institutions sont libres d'agir démocratiquement –, moins ils ont des chances d'aboutir. Le « taux de démocratie³⁹ » élevé des initiatives de révision expose celles-ci à une véritable critique

³⁹ Stefano Petrucciani, « Crise de légitimité, pouvoir et démocratie », in Yves Charles Zarka (dir.), *Repenser la démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 90.



démocratique et à une série de « coups » de la part des divers acteurs, qui les fragilisent. Ce qui implique que, au-delà d'être le produit d'une construction sociale et politique, l'action publique de révision constitutionnelle au Bénin relève aussi d'une construction intellectuelle qui mobilise des stratégies argumentatives⁴⁰, de persuasion et d'influence⁴¹ concurremment partagées tant par les acteurs sociaux, politiques qu'institutionnels en présence. De façon plus resserrée, cette recherche fait valoir l'idée que le succès ou l'échec des révisions constitutionnelles au Bénin est fonction du niveau de contrôle que leurs pilotes exercent sur les acteurs institutionnels impliqués dans lesdites révisions. Autrement dit, la façon dont le principal acteur – qui est presque toujours le président de la République – maîtrise la configuration, le fonctionnement et les processus décisionnels des institutions impliquées dans les révisions constitutionnelles détermine l'aboutissement ou non de celles-ci.

Une telle hypothèse, focalisée sur les dynamiques institutionnelles, implique d'intégrer le néo-institutionnalisme⁴² sous ses trois versants⁴³ rationnel⁴⁴, historique⁴⁵ et sociologique⁴⁶ voire un quatrième, le néo-institutionnalisme discursif⁴⁷, dans l'analyse « complexe⁴⁸ » de la politique publique de révision constitutionnelle. L'analyse ne privilégie aucun des trois « I » du champ néo-institutionnaliste – institutions, intérêts, idées – mais plutôt les « fait convivialiser » tout en étant attentive aux interactions et dynamiques dont ils sont porteurs. Cette analyse, que nous faisons fonctionner ici en « quadrilatère entre institutions, acteurs, orientations d'action et configurations⁴⁹ » exige donc d'être soucieux des multiples dimensions de l'objet et à se poser la question suivante : comment étudier la révision constitutionnelle en tant qu'à la fois un objet de droit constitutionnel, une action publique, une série de mobilisations collectives et une crise ? La norme juridique, en particulier la constitution, n'a pas toujours été un point d'attraction

⁴⁰ Frank Fisher, John Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Public Policy and Planning*, Durham, Duke University Press, 1993; Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

⁴¹ Robert A. Dahl, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1965.

⁴² Pour une synthèse éclairante sur ce courant dans l'analyse des politiques publiques, voir Daniel Kübler, Jacques de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2009, pp. 115-155.

⁴³ On se reportera avec intérêt à Peter Hall et Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalisations », *Revue française de Science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 469-496, puis à la « relecture » de leurs idées par Erhard Friedberg, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres sociaux », *Revue française de Science politique*, vol. 48, n° 3-4, 1998, pp. 507-514.

⁴⁴ Mathias Delori, « Néo-institutionnalisme du choix rationnel », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, 5^{ème} édition entièrement revue et corrigée, 2019, pp. 375-382 ; Richard Balme, Sylvain Brouard, « Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 33-50.

⁴⁵ Sven Steinmo, « Néo-institutionnalisme historique », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 382-390 ; Paul Pierson, *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

⁴⁶ Louise Lartigot-Hervier, « Néo-institutionnalisme sociologique », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., pp. 390-398.

⁴⁷ Amandine Crespy et Vivien A. Schmidt, « Néo-institutionnalisme discursif », in *Ibidem*, pp. 367-375.

⁴⁸ Pour Edgar Morin, la « pensée complexe aspire à la connaissance multidimensionnelle. [...] Aussi la pensée complexe est animée par une tension permanente entre l'aspiration à un savoir non parcellaire, non cloisonné, non réducteur, et la reconnaissance de l'inachèvement et de l'incomplétude de toute connaissance. ». Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005, pp. 11-12.

⁴⁹ Jacques de Maillard et Daniel Kübler, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2^{ème} éd., 2016, p. 7.



privilegié de l'analyse des politiques publiques⁵⁰, si ce n'est au mieux un objet négligé ou suscitant la méfiance⁵¹. Le travail analytique s'en trouve compliqué ici si l'on y ajoute la dimension de crise qui est la caractéristique essentielle de l'histoire des révisions constitutionnelles au Bénin. En effet, de la première en 2004-2006 à la dernière en date en 2019, chaque initiative/tentative de révision constitutionnelle au Bénin a été la source, la conséquence ou l'avatar d'une crise politique. En ce sens, traiter de la politique publique de révision constitutionnelle au Bénin revient à entreprendre une sociologie historique⁵² – à l'échelle du temps moyen, 25 ans dans le présent cas – de comment une politique publique devient une crise⁵³.

Cette étude prend le pari de désenclaver l'étude de la constitution et de la libérer tant soit peu des chaînes du droit constitutionnel dont elle est bien souvent l'otage. Elle considère la constitution et sa fabrique en tant que, avant tout, un phénomène social⁵⁴ et politique⁵⁵, une action publique, une arène, un site, voire un ordre symbolique⁵⁶ dont il faut examiner la formation, les transformations dans le temps. Dans cette perspective, la présente réflexion s'inscrit dans le champ relativement récent de la sociologie (politique) de la constitution – la sociologie constitutionnelle⁵⁷ – ou du constitutionnalisme sociologique si l'on se réfère aux appellations indifférenciées de *constitutional sociology*⁵⁸ et de *sociological constitutionalism*⁵⁹ de la doctrine anglo-saxonne. Mais, pour qu'elle ait quelque chose de significatif à dire sur le

⁵⁰ Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 43-71.

⁵¹ Jacques Caillosse, « A propos de l'analyse des politiques publiques : réflexions critiques sur une théorie sans droit », in Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 52-68.

⁵² Pour une synthèse des usages de l'histoire dans l'analyse des politiques publiques, voir Renaud Payre et Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : Quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de Science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 133-154.

⁵³ Yves Paul Mandjem, *Les sorties de crise en Afrique. Acteurs, institutions et pouvoir d'Etat*, Tome 1, *Le déterminisme relatif des institutions de sortie de crise en Afrique*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2015, 539 p.

⁵⁴ Léon Duguit, « Le droit constitutionnel et la sociologie. Extrait de la Revue internationale de l'Enseignement du 15 novembre 1889 », *Revue générale du droit on line*, 2014, n° 16365, URL : <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2014/06/05/le-droit-constitutionnel-et-la-sociologie/>, consulté le 13 novembre 2022.

⁵⁵ François Borella, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Presses de Sciences po, 2008, pp. 11 et ss. ; Dominique Rousseau, « Les constitutionnalistes, les politistes et le "renouveau" de l'idée de constitution », in CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, pp. 40-52.

⁵⁶ Hans Vorländer, "Constitutions as Symbolic Orders. The Cultural Analysis of Constitutionalism", in Paul Blokker, Chris Thornhill (eds), *Sociological Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 209-240.

⁵⁷ Dominique Schnapper, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Paris, Gallimard, 2010, 452 p. ; Jacques Chevallier, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 281-297.

⁵⁸ Chris Thornhill, « Niklas Luhmann and the sociology of the constitution », *Journal of Classical Sociology*, vol. 10, n° 4, 2010, pp. 315-337.

⁵⁹ Pour une récente synthèse des perspectives dans la discipline, voir Paul Blokker, Chris Thornhill (eds), *Sociological constitutionalism, op. cit.*, notamment Paul Blokker, Chris Thornhill, « Sociological Constitutionalism. An Introduction », pp. 1-32.



cas béninois en étude, ce doit être une sociologie constitutionnelle *historique* au demeurant attentive aux « régimes d'historicité⁶⁰ » de la révision constitutionnelle au Bénin.

Pour ce faire, l'étude convoque dans une même œcumène l'examen du « répertoire d'action publique⁶¹ », le catalogue des instruments usités par les acteurs, notamment gouvernementaux, dans le pilotage de l'action publique de révision constitutionnelle et l'analyse du répertoire d'actions, tactiques et coups et du « répertoire rhétorique⁶² » employés dans les mobilisations sociopolitiques critiques qui naissent à cette occasion. Ce qu'il y a d'intéressant, et peut être d'original, dans cette recherche, c'est ce bricolage méthodologique qui permet d'examiner, par un seul et même geste, le seul et même objet « révision constitutionnelle » sous les multiples facettes de la politique publique, de l'action collective et de la crise, et qui permet de recueillir un « excédent de contenu empirique⁶³ » à verser au grenier des études sur la constitution.

A cet « atelier de l'histoire⁶⁴ » ou de la socio-histoire⁶⁵ de la révision constitutionnelle, quasi-identique à celui du politiste⁶⁶, – l'histoire, la sociologie, la science politique appartenant toutes au même régime épistémique des « sciences historiques⁶⁷ » –, le bricolage méthodologique en emprunte aux archives de presse – papiers et numériques –, aux publications d'acteurs clés et d'experts, à la jurisprudence constitutionnelle, aux entretiens avec différents acteurs et à l'observation des dynamiques à l'œuvre dans les diverses expériences de révision. La plupart d'entre celles-ci n'ont pas abouti parce que soit étouffées soit mort-nées (I). La seule qui fut couronnée de succès l'a été au moyen d'une césarienne sécurisée par capture démocratique (II).

I- Les révisions inabouties

Les initiatives de révision inabouties sont celles qui sont marquées du sceau de l'inaccomplissement. Elles ne sont pas allées à leur terme afin qu'il soit possible de juger de leur issue. Pour certaines, à peine sont-elles en train de naître qu'elles sont sommées de mourir. C'est le cas de la révision d'initiative parlementaire de juin 2006 (B). Pour d'autres, le temps de la conception se conjugue avec le temps du non-être. Elles sont étouffées (A).

⁶⁰ François Hartog, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, 2003, 272 p.

⁶¹ Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.) *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, CURAPP, 2003, pp. 446 et ss.

⁶² *Ibidem*, p. 442.

⁶³ Imre Lakatos, cité par Michel Dobry, « Je n'ai pas un rapport entièrement détendu à l'histoire... », in Brigitte Gaiï, Johanna Siméant-Germanos (dir.), *La consistance des crises. Autour de Michel Dobry*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2018, pp. 289-321, URL : <https://books.openedition.org/pur/148462>, consulté le 15 juin 2022.

⁶⁴ François Furet, *L'atelier de l'histoire*, Paris, Flammarion, 2007, 314 p.

⁶⁵ François Buton, Nicolas Mariot (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF, 2009, 217 p. ; Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 3^{ème} éd., 2007, 121 p. ; Yves Déloye, Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin, 2002, 327 p. ; Michel Offerlé, Henry Rousso, *La fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique*, Paris, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 283 p.

⁶⁶ Pierre Favre, Olivier Fillieule, Fabien Jobard (dir.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007, 384 p.

⁶⁷ Jean-Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris, Albin Michel, nouvelle édition revue et augmentée, 2006, pp. 27-72.



A- Les tentatives étouffées

Les tentatives de révision constitutionnelle étouffées sont de deux ordres. Soit, elles ont eu du mal à naître informellement dans le corps social parce qu'étouffées dans l'œuf par un réseau de mobilisations. Soit, les initiatives ont pu naître et entamé le long chemin de la gestation officielle mais ont été bloquées à un stade ou à un autre de leur progression.

1- Les tentatives infécondées

Les initiatives infécondes sont les initiatives de révision qui n'ont pas eu la fortune d'atteindre le statut d'initiatives formelles avant de susciter la critique et de provoquer les mobilisations contestataires et protestataires qui les ont tuées dans l'œuf. Ce sont des initiatives restées à l'étape des intentions, de déclarations ou d'actes d'essai ou de sondage de l'opinion publique avant toute action officielle. Dans l'histoire des révisions constitutionnelles au Bénin, les tentatives de révision infécondées ont la caractéristique commune d'être des initiatives portées vers la fin des seconds mandats des présidents de la République en fonction. On peut les repérer, d'une part, en 2003-2005 vers le terme du second mandat du président Mathieu Kérékou (1996-2006) et, d'autre part, en 2014-2015 vers la fin du second mandat du président Boni Yayi (2006-2016). Elles n'ont pas toujours fait l'objet d'une formulation officielle d'un projet textuel de révision. Elles se transportent sur d'autres terrains, sur d'autres sujets, et engagent les débats de la révision sur la base de prétextes pour mieux étendre les fils de sonde et s'assurer si le contexte sociopolitique est favorable à la révision. En 2005, alors que le président Kérékou déclarait le 11 juillet, qu'il n'avait pas l'ambition de réviser la constitution, des personnalités de sa majorité, les unes en sous-marins⁶⁸ et les autres à visage découvert⁶⁹, s'étaient organisées pour faire émerger et mettre à l'agenda du débat public la question de la révision de la Constitution du 11 décembre 1990. De nombreuses manifestations d'explication du bien-fondé et de la nécessité de la révision se multiplièrent. Trois arguments essentiels étaient en circulation pour bâtir le prétexte de la révision. D'abord, l'indisponibilité aux fins de la présidentielle de mars 2006 de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) dont le pilotage à coup de milliards de francs CFA par le gouvernement fut, sinon scandaleux, à tout le moins controversé et inefficace⁷⁰. Ensuite, le coût onéreux de l'organisation des élections qui commande le couplage des élections : la présidentielle prévue pour mars 2006 peut être reportée à un an plus tard et se tenir en même temps que les législatives constitutionnellement prévues pour 2007. Enfin, au fur et à mesure qu'il a semblé aux promoteurs de la révision que leur cause n'était pas assez bien entendue de l'opinion publique, le ministre de l'économie et des finances, Cosme Sèhlin, déclare fin 2005 que le gouvernement ne disposait pas assez de ressources pour financer la tenue à bonne date de la présidentielle de mars 2006. Une telle situation emporte, dans la logique de l'argentier national, le report de l'élection, puis subrepticement le

⁶⁸ Dans l'ombre, une poignée de fidèles dont la très influente « Notre Dame du Palais », Mme Chantal de Souza Idohou et le Ministre de l'Economie et des Finances, Cosme Sèhlin et un expert constitutionnel venu d'ailleurs auraient été à la manœuvre.

⁶⁹ A la lumière, les activistes politiques Andoche Amègnissè, Lucien Médjico, Nazaire Dossa auxquels s'ajoute Fred Houénou dans le milieu étudiant étaient les principaux propagateurs de l'évangile révisionnel.

⁷⁰ Alain François Adihou, *Kérékou, la LEPI et moi. Ce qu'il faut savoir depuis le commencement... et pour demain*, sans lieu d'édition, sans éditeur, avril 2014, 140 p.



dépassement du terme du second mandat de Kérékou et *in fine* la prorogation dudit mandat par révision constitutionnelle. Toute cette orchestration de l'œuvre révisionniste a lieu en l'absence de tout projet textuel et de tout processus de révision formellement engagé par le gouvernement de Kérékou. Il est établi qu'il est de l'essence de la stratégie politique du caméléon Kérékou, précisément en situation sensible, de toujours tâter le lieu où il met la patte, d'en cerner la couleur dominante et de s'y identifier pour s'assimiler mais surtout pour sauver sa peau. Or, en l'occurrence, la couleur dominante du champ social et politique du pays fut le rouge.

En effet, à l'évangile révisionniste a répondu un chœur anti-révisionniste, dont le maître-mot était « Touche pas ma Constitution » et la maîtresse de chœur Reckya Madougou. Derrière, cette égérie de l'anti-révisionnisme fonctionnait en rhizome un système de mobilisations citoyennes et politiques qui innervait l'ensemble du corps social béninois. La « longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa loi fondamentale »⁷¹ qui a cristallisé un rapport d'allergie quasi-pathologique du citoyen à toute révision de celle-ci, les pétitions de convictions sur la limitation du nombre de mandats présidentiels, les ambitions présidentielles de personnalités de la majorité comme de l'opposition qui seraient éteintes en cas de révision constitutionnelle synonyme de prorogation du mandat de Kérékou ; tout cela combiné a été le ferment de la « déssectorisation conjoncturelle de l'espace social » béninois au profit du mouvement anti-révisionniste de la Constitution du 11 décembre 1990.

Tous les secteurs de la société béninoise étaient partie intégrante du mouvement, la plupart d'entre eux ayant au moins un de leurs représentants dans son leadership. Le chapelet des personnalités destinataires de ses dédicaces et remerciements qu'égrène Reckya Madougou dans son ouvrage *Mon combat pour la parole*⁷² donne une cartographie panoramique des acteurs organiques et inorganiques impliqués dans l'action collective anti-révisionniste. L'association Elan, dirigée par Mme Madougou et qui était le creuset initial du mouvement, fut rapidement trop petite pour porter la cause. Il y eut une sorte de taylorisation débridée, un peu en vrac, de la mobilisation. Les probables candidats à la présidentielle de mars 2006 multipliaient les gestes secrets et discrets d'exhortation, d'encouragement voire de soutien financier du mouvement. Si des personnalités de la majorité appuyaient le mouvement par la fourniture d'informations décisives de l'intérieur du gouvernement et des stratégies d'actions, l'un des candidats, Boni Yayi, alors président de la Banque ouest-africaine de Développement (BOAD), selon des rumeurs, aurait été l'un des principaux bailleurs du mouvement. Reckya Madougou s'est fait la porte-parole citoyenne et politique du combat. Des experts constitutionnels, juristes, politologues et des personnalités de réputation se sont mués en pédagogues *urbi et orbi* des raisons de la non modification de la constitution. Des avocats se sont constitués pour défendre tout citoyen qui, en raison de son engagement dans le mouvement anti-révisionniste, se retrouverait dans une procédure judiciaire. Ce fut l'une des premières occasions au Bénin post-1990 où furent rendus si visibles « les usages protestataires du droit »⁷³ et ce, au service de mobilisations pour la plus fondamentale des lois. Ces usages avaient ainsi positionné

⁷¹ Gilles Badet, « La longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa loi fondamentale », art. cité.

⁷² Reckya Madougou, *Mon combat pour la parole...*, op. cit.

⁷³ Eric Agrikoliansky, « Les usages protestataires du droit », in Olivier Fillieule, Eric Agrikoliansky, Isabelle Sommier (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 2010, pp. 225-243.



publiquement « le droit comme [une] tactique de confrontation et [un] moyen de pression⁷⁴» sur le camp révisionniste et son chef, le président Mathieu Kérékou. Les différents corps de l'élite administrative astreints à des obligations de réserve ou contraints d'être discrets sous peine de représailles ont alimenté les stratégies intellectuelles du mouvement. La coalition avec les médias a été l'un des principaux atouts de ces mobilisations anti-révision. Le répertoire d'actions s'est enrichi d'une vaste campagne de communication sociale et politique non médiatique⁷⁵ utilisant des affiches et posters géants dignes des fortunés et privilégiés candidats aux élections nationales. C'est le signe du rôle des acteurs économiques dans les « transactions collusives » intersectorielles qui ont fait tenir le mouvement pendant presque deux ans.

Pour faire pièce au stratagème de déficit de ressources financières annoncé par le ministre des finances en vue de l'organisation de la présidentielle 2006, le mouvement anti-révision a mis en place un « Fonds d'Appui Citoyen à la CENA 2006 » doté de comptes dans deux banques (Ecobank et Bank of Africa) destiné à mobiliser des contributions financières citoyennes. Cette initiative et l'appui des acteurs internationaux à la CENA ont fini par contraindre le gouvernement à rendre disponible le financement du processus électoral.

En 2015, malgré les tentatives infructueuses de révision à l'Assemblée nationale entre 2009 et 2014, les « velléités révisionnistes » du président Boni Yayi ne semblent pas s'estomper. La dynamique politique de la fin de son mandat était donc structurée par l'enjeu de la révision ou non de la constitution. Le dénouement de cet enjeu dépendait de l'issue de la bataille pour le perchoir du parlement qui opposait Komi Koutché, ministre d'Etat chargé de l'économie et des finances, fraîchement élu député, candidat de la majorité présidentielle, au candidat de l'opposition Adrien Houngbédji. L'élection de Komi Koutché à la tête du parlement ouvrirait des fenêtres d'opportunité pour réintroduire un nouveau projet de révision à l'hémicycle. C'est pourquoi, rarement, sinon jamais élection d'un président du parlement n'a suscité autant de « transactions collusives », de tractations, de suspens. A tel point que lorsque finalement, Adrien Houngbédji l'emporta à la différence seulement d'une voix (42 contre 41), des scènes de joie éclatèrent dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo. Cette victoire de l'opposition était donc la mort du projet de révision constitutionnelle dont une partie de l'opinion soupçonnait le président Boni Yayi aux fins d'un éventuel troisième mandat malgré ses inlassables assurances. Ainsi, cette ambition révisionnelle fut éteinte avant même d'avoir pu l'occasion de se remettre en mouvement.

En 2004-2005 et en 2015, c'est donc la combinatoire des stratagèmes des acteurs politiques et des mobilisations des organisations de la société civile qui a tué dans l'œuf les initiatives de révision constitutionnelle à fins immédiates d'un éventuel troisième mandat.

2- Les tentatives avortées

Les tentatives avortées, contrairement aux tentatives infécondées, sont des initiatives de révision qui ont été officiellement engagées mais qui ne sont pas allées à leur terme en raison d'un blocage à une étape ou l'autre de la procédure. Les tentatives de révision avortées ont au moins un point en commun : c'est l'ouverture formelle de la procédure de révision par l'un des

⁷⁴ *Ibidem*, p. 232.

⁷⁵ Voir à ce sujet Reckya Madougou, *Mon combat pour la parole...*, *op. cit.*, notamment l'annexe 3, pp. 211-214.



acteurs autorisés par la constitution à cet effet. Dans l'histoire des révisions constitutionnelles béninoises post-1990, quatre tentatives méritent d'être qualifiées de tentatives de révision avortées. Trois sont des projets, c'est-à-dire des tentatives d'origine gouvernementale, notamment du président de la République. Il s'agit des deux projets introduits par le président Boni Yayi à l'Assemblée nationale, le premier, le 03 novembre 2009 par décret n° 2009-548 et le second, par décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 ; et du projet soumis par le président Talon par décret n°2017-170 du 15 mars 2017. La quatrième tentative de révision avortée est d'origine parlementaire. C'est donc une proposition de loi introduite par huit députés le 28 juin 2018.

Ces quatre initiatives ont connu le même sort, celui d'être restées à mi-chemin, mais par des moyens différents. Le premier projet du président Yayi du 03 novembre 2009 a été finalement retiré en avril 2012⁷⁶ par ses propres soins. Le second projet du président Yayi du 06 juin 2013 a été étudié les 19, 23, 24, 26 et 27 juin 2014 par la Commission des lois du parlement. Au terme de son travail, celle-ci a recommandé « la nécessité d'une consultation nationale approfondie préalable à l'étude du projet de la loi portant révision de la Constitution en vue de recueillir le consensus de toutes les forces vives de la nation⁷⁷ ». La plénière du parlement a suivi les recommandations de la Commission des lois. La procédure de révision s'est ainsi éteinte là. L'avortement de ce second projet de Yayi est le résultat surtout du bras de fer mortel qui opposait ce dernier à Patrice Talon, son ancien ami et allié devenu son ennemi, réfugié en exil à Paris d'où il aurait constamment activé la « télécommande » ayant retourné l'Assemblée nationale contre le chef de l'État.

Le projet du président Talon du 15 mars 2017 a été rejeté le 04 avril 2017 à l'étape de la prise en considération qui requiert les $\frac{3}{4}$ des membres du parlement, soit 63 députés sur 83. Le projet a pu en mobiliser 60. En fait, ce vote du 04 avril 2017 fut la deuxième mi-temps du match entamé à l'occasion du projet de révision du président Yayi rangé par le parlement en juin 2014. En 2017, la minorité de blocage constituée des députés fidèles à Yayi malgré son départ du pouvoir en 2016 a pris sa revanche sur le pouvoir Talon. Il n'en aura pas fallu plus pour mettre en rage le pilote en second du projet de révision, le Ministre de la Justice Joseph Djogbénu, dont la promesse, à l'issue du rejet du projet, fut ferme de faire dorénavant la politique par « la ruse et la rage ». C'est encore cette poignée d'irréductibles députés opposants à Talon qui fera échec le 05 juillet 2018 à la proposition de révision déposée par huit députés pro-Talon. La proposition, contrairement au projet de 2017, a franchi l'étape de la prise en considération. Mais l'adoption définitive de la révision est subordonnée à un vote favorable des $\frac{4}{5}$ des membres de l'Assemblée nationale, soit 66 députés. La proposition n'en a pu recueillir que 62. La confrontation politique de l'Assemblée nationale sur la base des lignes de polarisation Yayi-Talon a fortement influencé le sort des trois dernières initiatives de révision (Yayi 2013, Talon 2017 et 2018). Si l'issue des tentatives infécondées était liée à l'œuvre critique déterminante de la société civile, celle des tentatives avortées est le produit des rapports

⁷⁶ Décret n°2012-088 du 26 avril 2012 portant retrait de l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin.

⁷⁷ Propos de Me Hélène Aholou Kèkè, présidente de la Commission des lois de l'Assemblée nationale à l'époque, rapportés par Comlan Cyr Davodoun, *Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Révision avortée. Que comprendre ?*, Cotonou, Editions Ruisseaux d'Afrique, 2017, (119 p.), p. 19.



de force politiques au parlement travaillés par les logiques pesantes d'influence, de négociation et de marchandage.

Le sort des révisions, dès leur insertion dans le circuit formel, est largement tributaire de « ce qui se noue et se joue » dans les institutions, de ce que celles-ci font de ce que l'histoire, les acteurs et la société font d'elles et de ce qu'elles font d'elles-mêmes. Ce sont elles qui provoquent l'avortement des révisions. Ce sont encore elles qui détiennent le pouvoir abrégatif de la vie de révisions qui finissent par naître par une faille inattendue.

B- La révision mort-née de 2006

La révision constitutionnelle mort-née est une initiative de révision qui a suivi toute la procédure formelle, a été adoptée mais qui est annulée à l'étape de l'acte final de naissance, c'est-à-dire au moment du contrôle de constitutionnalité par le juge constitutionnel. Tel est le « beau cas » de la révision constitutionnelle du 23 juin 2006 opérée avec succès par les parlementaires, mais qui aussitôt née fut remise au tombeau par le juge constitutionnel appuyé d'une horde de recours d'acteurs politiques et de citoyens.

1- Une révision parlementaire fluide

La politique publique de révision constitutionnelle de juin 2006 est une politique menée de façon stratégique par les députés de la 4^{ème} législature (2003-2007) sur la base d'une large convention ou convergence d'intérêts qu'on pourrait qualifier de corporatistes faute d'un meilleur mot. En effet, leur mandat venant à expiration en 2007 et ayant vu une fenêtre d'opportunité dans les élections communales prévues pour 2008, les députés se sont entendus, dans leur majorité, pour prolonger leur mandat d'un an. Leur argument s'articulait autour de la rationalisation des dépenses électorales qui se concrétiserait par un couplage des législatives et des communales en 2008. Par un vote de 71 pour sur 83, ils franchissent l'étape de la prise en considération et adoptent le 23 juin 2006 la loi constitutionnelle n°2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 dont le contenu se présente ainsi qu'il suit : « *L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 23 juin : Article 1^{er} : L'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 est modifié comme ci-après : Article 80 nouveau : Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée de leur mandat est de cinq ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul. Article 2 : Le mandat de la législature qui a démarré en avril 2003 prendra fin en mars 2008. Article 3 : La présente loi fait partie intégrante de la Constitution et sera exécutée comme loi de l'État.* »

Contrairement aux autres initiatives révisionnelles, celle de 2006 ne s'est pas embarrassée d'un rituel de problématisation publique, de mise en sens et de mise en débat, ni même d'un semblant de collecte et d'analyse des solutions disponibles afin que le texte révisé apparaisse comme étant le choix des parlementaires en toute connaissance de cause. Cette initiative révisionnelle a souffert d'une erreur d'inconnaissance, de naïveté, de mépris ou d'excès d'assurance de la part des députés. L'erreur se situe au moins à deux niveaux. D'un côté, du point de vue stratégique, dans la conduite de la révision, les parlementaires ont ignoré à la fois la communauté des experts, les citoyens et les autres acteurs politiques stratégiques



dont le président de la République qui venait d'être élu seulement trois mois plus tôt et imbu d'une « légitimité d'établissement »⁷⁸ encore toute fraîche. Les députés de la 4^{ème} législature ont considéré qu'à partir du moment où leur initiative respectait la légalité voire la licéité constitutionnelle, au moins textuelles, il n'y avait plus matière à se soucier de la légitimité sociale et politique, des « génies invisibles », pour reprendre l'expression de Rosanvallon, et même de la « Constitution invisible »⁷⁹ de la société démocratique. Cette stratégie des députés est oublieuse de la réalité douloureuse que, même dans une politique publique foncièrement et techniquement juridique et juridicisée, « le droit n'est plus l'élément central de l'action publique »⁸⁰. C'est plutôt « la légitimité démocratique [qui] conditionne l'efficacité de l'action publique et détermine en même temps la façon dont [les citoyens] appréhendent la qualité démocratique du pays dans lequel ils vivent »⁸¹. De l'autre côté, l'erreur des députés fut leur inattention au régime d'historicité dans lequel s'inscrivait leur entreprise révisionnelle. D'une part, celle-ci intervenait dans un contexte où les 16 ans de vie commune n'ont pas altéré cette idylle entre le peuple béninois et sa constitution. D'autre part, la révision intervenait seulement quelques trois mois après la fin de la bataille épique qui a opposé la majorité des citoyens béninois à la minorité révisionniste campée autour du président Mathieu Kérékou, laquelle bataille s'est soldée par la victoire des anti-révisionnistes dont l'illustration fut l'élection de Boni Yayi à la présidentielle de mars 2006.

Il n'en aura donc pas fallu plus pour que cette erreur sociale et politique des parlementaires déchaîne une pluie de critiques et de dénonciations dans l'espace social et médiatique et, dans le champ juridique, une avalanche de recours⁸² d'acteurs politiques dont le président de la République, Boni Yayi, et de citoyens auxquelles le juge constitutionnel a donné droit.

2- Le veto du juge constitutionnel

La Constitution du 11 décembre 1990 a institué un instrument majeur d'évaluation finale de l'action publique de révision constitutionnelle quelle qu'en soit la forme de la procédure⁸³ : le contrôle de constitutionnalité qu'elle a confié au juge constitutionnel. La Constitution a ainsi fait du juge constitutionnel l'évaluateur final, exclusif et suprême de l'action publique de révision constitutionnelle puisque ses « décisions ne sont susceptibles d'aucun recours [et] s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles⁸⁴ ». Cet épisode de 2006 montre combien la fonction du juge constitutionnel est surdéterminante dans la conduite et surtout l'aboutissement fructueux de l'action publique

⁷⁸ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, pp. 33-57.

⁷⁹ Errol Toni, « La constitution invisible de la République du Bénin », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 129, 2022, pp. 111-117.

⁸⁰ Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 250 cité par Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009, vol. 52, n°2, p. 330.

⁸¹ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique... op. cit.*

⁸² 24 recours au total dont ceux de 6 députés, celui du président de la République et ceux de 15 citoyens parmi lesquels un seul demandait à la Cour de valider la révision votée.

⁸³ Elle peut être d'initiative gouvernementale ou parlementaire ; elle peut prendre la voie parlementaire ou référendaire.

⁸⁴ Article 124 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.



de révision constitutionnelle. Par une construction intellectuelle, qu'une partie de la doctrine qualifie d'audacieuse⁸⁵, le juge constitutionnel béninois produit par sa décision de 2006 un acte performatif dont l'énoncé a produit l'effet concret historique d'annulation de la révision constitutionnelle réalisée par une large majorité de députés. Le juge de Ganhi pose que : « Même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État 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 »⁸⁶. Sur cette base, il en conclut que « *sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, toutes les dispositions de la loi constitutionnelle n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 votée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006 sont contraires à la Constitution* ».

Le juge constitutionnel a érigé la notion de consensus national en un dispositif jurisprudentiel et supraconstitutionnel, d'une part, mais surtout sociopolitique, d'autre part, *sine qua non* d'évaluation terminale de toute politique publique de révision constitutionnelle. Cet instrument rhétorique, théorique et pratique de « consensus national » procède du pouvoir symbolique et performatif de l'acte de langage du juge constitutionnel, lui qui est « l'interprète authentique », « la bouche de la Constitution ». Le geste interprétatif du juge constitutionnel procède d'un double travail de psychologie sociale et de légitimation historique. En effet, le juge semble s'être montré sensible voire préoccupé de la montagne de critiques que la révision nombrilique de la constitution par les députés a pu immédiatement provoquer dans la société. Il suffit de penser aux nombreux recours des citoyens devant la Cour au lendemain de la révision parlementaire. Sans doute, le juge a-t-il songé aux conséquences sociopolitiques, éventuellement critiques, de la validation finale par lui de cette modification constitutionnelle. Le travail de légitimation historique de l'argumentaire du juge constitutionnel s'est construit au moyen d'une convocation de référents historiques fondateurs de l'action publique et politique de fabrique de la constitution au Bénin post-1990 : la Conférence nationale de février 1990. Cette double référence à des aspects symboliques présents et passés de l'histoire sociopolitique du pays a assuré au juge constitutionnel une soupape de sécurité intellectuelle mais aussi politique à sa décision. Au-delà de son audace jurisprudentielle diversement appréciée, le juge constitutionnel béninois a de cette façon fait de la politique *politicienne* : il a jeté les députés révisionnaires à bon droit dans la fosse aux lions de la société béninoise. Certains n'en sont plus sortis aux législatives de 2007, entamant ainsi leur descente aux enfers politiques ; d'autres y ont trouvé, sans crier gare, leur tombe politique. La décision « consensus national » a donc agi à la fois comme un instrument d'évaluation, mais aussi comme un outil d'incitation à la sanction populaire des auteurs de l'action publique de révision constitutionnelle.

Ce pouvoir quasi divin de vie et de mort qu'a le juge constitutionnel sur les politiques publiques de révision constitutionnelle quels qu'en soient les auteurs, les processus et

⁸⁵ Dandi Gnamou, « La Cour constitutionnelle béninoise en fait-elle trop ? », in Frédéric Joël Aïvo (dir.) *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, Paris, L'harmattan, 2014, pp. 687-715.

⁸⁶ Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006.



procédures est encore plus précieux lorsque les acteurs recourent à l'option très risquée de la césarienne révisionnelle.

II- La révision aboutie par césarienne

Dans les sciences médicales, la césarienne est souvent pratiquée lorsque l'accouchement par voie normale devient impossible parce que comportant des risques élevés pour la mère et/ou l'enfant. Le régime du Président Talon, ayant fait à deux reprises l'expérience douloureuse et infructueuse de l'impossible accouchement révisionnel par voie normale en 2017 et 2018, a fait l'option en novembre 2019 d'une césarienne révisionnelle sécurisée par capture démocratique⁸⁷, c'est-à-dire une révision au moyen d'un contrôle hermétique par le chef de l'État des processus, procédures et acteurs démocratiques de la révision. La conjoncture critique dans laquelle s'est inséré le pays depuis les législatives du 28 avril 2019 en a été le ferment (A). Les conséquences de cette césarienne révisionnelle sur le corps social et politique sont non négligeables (B).

A- Les conditions critiques de l'aboutissement de la révision

Le contexte de crise dans lequel la révision constitutionnelle de novembre 2019 est caractérisé par une crise de légitimité du parlement issue des législatives non inclusives d'avril 2019, la crise du débat public et un juge constitutionnel complice de l'action révisionnelle du régime Talon.

1- Un parlement monolithique soumis

Les élections législatives « monocolorées⁸⁸ », polémiques et violentes d'avril 2019, en raison de l'exclusion radicale sans précédent depuis 1990 des partis d'opposition, ont abouti à l'installation le 16 mai 2019 d'« un parlement de rupture »⁸⁹ dont la totalité (83) des membres est issue des deux partis (Union Progressiste et Bloc Républicain) acquis à la cause du président de la République, Patrice Talon, car par lui créés et mis en scelle. Le taux de participation, le plus faible de l'histoire des élections législatives post-1990⁹⁰ – moins de 23% selon la Plateforme électorale des organisations de la société civile et la CENA et moins de 28% de l'avis de la Cour constitutionnelle – en a rajouté à l'impression d'une sidérante et tragique bizarrerie électorale. Car, ce feuilleton électoral⁹¹ pas comme les autres a transformé le champ politique béninois en un espace martial où s'est déroulée une « petite guerre électorale⁹² » opposant les forces armées régulières et des groupes de chasseurs, notamment au centre et au

⁸⁷ Le concept de capture démocratique est en voie de construction à partir de celui déjà classique le « State Capture », Voir à cet effet Center for Democratic Development Ghana (ed.), *Democracy capture in Africa*, Accra, September 2021, et pour le cas du Bénin, lire Expédit Ologou, « Democracy Capture in Benin », pp. 33-57.

⁸⁸ C'est une expression passée de mode durant la période des législatives de 2019.

⁸⁹ Thierry Sèdjro Bidouzo, Emmanuel Odilon Koukoubou, Afouda Vincent Agué, *Le parlement de rupture*, Cotonou, Les éditions du CiAAF, 2019, 42 p.

⁹⁰ Le taux moyen de participation aux législatives depuis 1991 est de 60 %.

⁹¹ Expédit Ologou (coord.), *Les législatives de 2019 au Bénin. Un piège fatal*, Cotonou, Les éditions du CiAAF, 2019, 60 p.

⁹² Pour une idée du concept et son exemplification par le cas béninois, voir Expédit Ologou, « Le chasseur et le militaire. Ethnographie des petites guerres électorales au Bénin », *Annales de l'Université de Parakou, Série Droit et Science politique*, vol. 5, n°2, 2022, pp. 1742-1766.



nord du Bénin, et se soldant par au moins 4 morts et une cinquantaine de blessés graves. C'est en fait ce parlement « étrange [...] né avec des malformations congénitales⁹³ », souffrant d'une crise aiguë de légitimité démocratique, qui va être instrumenté par le président Talon pour réviser la constitution.

En effet, répondant aux mobilisations sociopolitiques de diverses natures en vue de la pacification de la conjoncture de crise, le chef de l'État organise à Cotonou du 10 au 12 octobre 2019 un dialogue politique auquel sont invités les partis de la majorité présidentielle mais pas les « ténors » et les grands partis politiques de l'opposition⁹⁴, les délégués du parti d'opposition convié étant soupçonnés de liens avec le pouvoir. Un autre groupe d'opposants tient le même jour de leur côté un « contre-dialogue⁹⁵ » pour mettre en exergue la stratégie manipulateur du régime Talon. La société civile, qui non plus n'avait pas été conviée, avait dénoncé cette vision étriquée du chef de l'État à propos du dialogue politique. Pour elle, la crise politique que traversait le pays impactait toutes les couches sociales et nécessitait donc que celles-ci soient impliquées dans sa résolution. Finalement, le dialogue entre partis politiques de la majorité et « l'aile modérée » du parti d'opposition Force Cauris pour un Bénin Émergent (FCBE) a fait des recommandations liées entre autres à la prise d'une loi d'amnistie en vue de la libération des détenus à raison de la crise, à la révision du dispositif légal crisogène (code électoral, charte des partis politiques). C'est sous le prétexte de ces recommandations législatives du dialogue politique que, en procédure d'urgence, le parlement monolithique de la 8^{ème} législature initie et adopte, par 83 voix sur 83, dans la nuit du 31 octobre au 1^{er} novembre 2019, la loi n°2019-40 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. Au fond, le président Talon a procédé à une instrumentation du dialogue politique des 10 au 12 octobre 2019 qu'il a fait son cheval de Troie aux fins de la légitimation de la troisième tentative, enfin aboutie, de la révision de la Constitution⁹⁶.

L'enjeu ici est de savoir si un parlement, composé uniquement des membres de la majorité présidentielle, à l'issue d'un processus électoral exclusif de l'opposition sanctionné d'un taux de participation controversé de 27%, engendrant une crise politique grave, peut réviser et en procédure d'urgence, la loi fondamentale du pays. Les avis divergent. D'un côté, se trouvent les légalistes qui considèrent que le droit électoral béninois ne prévoit aucun seuil de taux de participation qui serait, d'une part, la *condition sine qua non* de la licéité et de la validation des résultats d'une élection et, d'autre part, de la validité de l'organe qui en est issu, en l'occurrence le parlement. Par conséquent, les actes et décisions de celui-ci ne sauraient souffrir d'aucune illégalité. De l'autre côté, campent les légitimistes. Pour les chercheurs du

⁹³ Expédit Ologou, « Le parlement du Bénin. Une affaire à suivre », *Position Paper*, n° 1, 04 juin 2019, URL : https://www.ciaaf.org/storage/2019/06/Le_parlement_beninois_Ciaaf_Expe%CC%81dit_Ologou.pdf , consulté le 10 septembre 2022.

⁹⁴ RFI, « Bénin : ouverture d'un « dialogue politique » sans les grands partis d'opposition », URL : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191010-benin-ouverture-dialogue-politique-sous-le-haut-patronage-talon>, consulté le 12 décembre 2022.

⁹⁵ BBC, « Dialogue et "contre-dialogue" politiques au Bénin », URL : <https://www.bbc.com/afrique/region-49982178> , consulté le 12 décembre 2022.

⁹⁶ Fiacre Vidjingninou, « Bénin : le dialogue politique, cheval de Troie d'une réforme constitutionnelle ? », URL : <https://www.jeuneafrique.com/845971/politique/benin-le-dialogue-politique-cheval-de-troie-dune-reforme-constitutionnelle/> , consulté le 12 décembre 2022.



CiAAF, le parlement de la huitième législature est un parlement « qui a peut-être tout de légal, mais absolument tout d'illégitime. Illégitime en raison du taux d'abstention qui entache son élection. Illégitime en raison de l'absence de diversité d'opinion qui la caractérise⁹⁷ ». C'est pourquoi, selon le Réseau des organisations de la société civile Social Watch, même « *S'il est vrai qu'un Parlement incarne la représentation nationale, celui de la 8^{ème} législature, en raison de son contexte, de sa configuration et des suspicions qui pèsent sur lui, ne devrait pas prendre le risque de réviser à son seul niveau la Constitution, sans une large participation citoyenne⁹⁸* ». Cette position est corroborée par la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui, saisie de l'affaire, « *observe que l'expression « plus grand nombre de personnes » concomitante à la notion de « consensus national » exige que le peuple béninois soit consulté soit directement, soit par l'intermédiaire des leaders d'opinion et de toutes les parties prenantes incluant les représentants du peuple si ceux-ci représentent véritablement les différentes forces ou composantes de la société, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque tous les députés de l'Assemblée Nationale appartiennent à la mouvance présidentielle⁹⁹.* »

Au-delà de toutes ces querelles, ce qu'il importe d'observer dans la fabrique réussie de la politique publique révisionnelle de novembre 2019, c'est que les conditions d'élection ou plutôt de « nomination¹⁰⁰ » des députés, et la crise de légitimité fondatrice qui en a découlé ont rendu le parlement de la huitième législature fragile, sans souche avec un peuple qui ne l'a pas élu, sans ressort et soutien populaires et donc vulnérable et sans volonté propre dans son rapport avec le président de la République qui, *en big man*, pouvait en (sur)user tant que de besoin. Acteur rationnel et déterminant du processus révisionnel, en principe, le parlement fut ainsi transformé dans cette conjoncture critique, en un agent voire un instrument de l'action publique de révision constitutionnelle, taillable et malléable à souhait. Cette interaction entre les deux pôles décisifs de l'initiative révisionnelle, hors la voie référendaire, procède donc d'une série de « transactions collusives » déséquilibrées entre les députés « nommés » et le président de la République. A cette capture des capacités parlementaires s'est ajoutée la capture du débat public autour de la révision de novembre 2019.

2- Une révision sans débat public

La publicisation, la vulgarisation¹⁰¹ du projet de révision et le débat public épique autour de celui-ci font partie des rites « de passage¹⁰² » ou « d'institution¹⁰³ », donc de la tradition et de la liturgie républicaines de la fabrique de la constitution au Bénin depuis la Conférence

⁹⁷ Thierry Sèdjro Bidouzo, Emmanuel Odilon Koukoubou, Afouda Vincent Agué, *Le parlement de rupture, op. cit.*, p. 17.

⁹⁸ Cf. la déclaration de Social Watch, « Social Watch Bénin dénonce une révision constitutionnelle sans la participation citoyenne », URL : <https://socialwatch.bj/?p=839>, consulté le 11 décembre 2022.

⁹⁹ Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Arrêt du 27 novembre 2020 dans l'affaire XYZ c. République du Bénin, requête n° 010/2020.

¹⁰⁰ La critique populaire traite les députés de la huitième législature de députés nommés eu égard au processus électoral non concurrentiel qui les a portés au parlement.

¹⁰¹ Parfois exigée par les acteurs politiques, organisations de la société civile et citoyens si le projet tarde à être rendu public.

¹⁰² Arnauld van Gennep, *Les rites de passage*, Mouton and Co et Maison des Sciences de l'homme, Paris, Éditions A. et J. Picard, 1981, 337 p.

¹⁰³ Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, pp. 175-186.



nationale de février 1990. La technique de la « popularisation » avait été adoptée pendant la période de transition dans l'optique du référendum constitutionnel du 02 décembre 1990 pour dépasser la simple publicisation et insister sur la nécessité que le contenu du projet de nouvelle constitution soit rendu accessible à toutes les couches de la société, notamment rurales et ce, dans les langues nationales. Par suite, les médias et les autres formes d'espace public sont saisis par les acteurs – politiques, intellectuels, citoyens – pour exprimer leurs positions, oppositions et propositions sur le contexte, le texte et les finalités supposées ou avérées du projet de révision constitutionnelle. A partir de l'épisode du référendum constitutionnel, il est donc devenu de coutume que « la bataille de la constitution [fasse] rage entre les partisans du "oui", du "oui mais" et du "non"¹⁰⁴ ». Ainsi, lorsque pour une raison quelconque, les porteurs des projets de révision sont trop discrets voire secrets sur le texte, des mobilisations émergent quasi-spontanément pour les obliger à faire preuve de transparence¹⁰⁵.

En revanche, la révision de novembre 2019 s'est déroulée, contrairement à toutes les tentatives précédentes, dans un contexte de secret hermétique sur le contenu du projet de révision. En effet, le texte était indisponible ni dans les médias ni même dans les espaces épistémiques tels les milieux académiques et les cercles des experts. Il fut, au vrai, impossible pour le citoyen de trouver trace du texte du projet de révision constitutionnelle ni avant ni après le vote à l'Assemblée nationale jusqu'à sa promulgation par le président de la République¹⁰⁶. Ce qui fait dire à un avocat proche de l'opposition : « *C'est donc en catimini, en urgence et nuitamment que cette loi révisionnelle a été votée, sans le moindre débat parlementaire et sans débat public impliquant le peuple et la société civile, par les 83 députés acquis au Chef de l'Etat, soit la totalité des députés. Les Béninois se sont réveillés au matin du 1er novembre 2019 sonnés, abasourdis et groggy, par cette information*¹⁰⁷... ». Social Watch, l'un des plus importants réseaux d'organisations de la société civile béninoise, a dénoncé « une révision constitutionnelle sans participation citoyenne, votée en catimini et en procédure d'urgence¹⁰⁸ ».

¹⁰⁴ Afise D. Adamon, *Le renouveau démocratique au Bénin. La Conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 175.

¹⁰⁵ Par exemple, dans le cadre de la révision de 2017, le fait que le président Talon, après ses consultations discrètes avec différents groupes sociaux, n'a pas ouvert le projet de révision à débat public à aiguiser la suspicion des citoyens béninois. Comlan Cyr Davodoun en fait un récit fort juste à propos : « *C'est justement le caractère un peu trop discret de ces échanges qui reste incompréhensible, voire suspect pour les Béninois. Ils ont estimé à tort ou à raison que quelque chose se tramait encore autour du projet de révision de la Constitution. Ils s'attendaient à des consultations ouvertes et médiatisées des forces vives de la nation pour faire enregistrer leurs contributions. Cela pouvait se faire au moyen de séminaires, d'ateliers, de journées de réflexion... Mais, à leur grande surprise, le projet fut transmis à l'Assemblée nationale [...] Ce passage à l'ombre du processus de la révision de la Constitution a été contre-productif dans l'opinion nationale. Les Béninois, qui sont très méfiants de l'exécutif révisionniste, sont retombés dans la certitude qu'une fois encore quelque chose leur échappait.* » Voir Comlan Cyr Davodoun, *Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Révision avortée. Que comprendre ?*, op. cit.

¹⁰⁶ Des acteurs politiques ayant requis l'anonymat ont affirmé que la plupart des membres de l'Assemblée nationale ont eu accès au texte du projet de révision séance tenante pour une durée très brève, les exemplaires du projet ayant été ramassés quelques minutes après leur distribution.

¹⁰⁷ Fatiou Aplogan, « Une révision constitutionnelle en rupture de consensus », *Matin Libre*, 19 novembre 2019, URL : <https://matinlibre.com/2019/11/18/une-revision-constitutionnelle-en-rupture-de-consensus/>, consulté le 14 janvier 2022.

¹⁰⁸ Social Watch, « Déclaration de Social Watch sur la révision de la constitution », 05 novembre 2019, URL : <https://socialwatch.bj/?p=839>, consulté le 14 janvier 2022.



En outre, certains députés ont affirmé n'avoir pas eu connaissance du texte pour étude préalable avant son adoption en séance plénière¹⁰⁹. D'autres affirment avoir pris furtivement connaissance en cercle très restreint du projet dont copie leur avait été distribuée et ramassée séance tenante¹¹⁰.

De telles situations laissent supposer qu'il y aurait pu avoir des députés qui n'auraient eu aucun contact avec le texte révisé avant son adoption par l'Assemblée nationale. De même, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a constaté et jugé que le processus de révision constitutionnelle s'est déroulé sans publication ni débat public et par conséquent, sans consensus national. Sur requête d'un citoyen béninois ayant requis l'anonymat pour des raisons de sécurité personnelle, la Cour a jugé que la révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2019 a violé la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et d'autres instruments juridiques internationaux pertinents. La Cour a jugé, entre autres, que l'État du Bénin a violé le droit à l'information du citoyen béninois en raison de ce que, d'une part, « *le projet de révision de la loi fondamentale n'a pas fait l'objet de dissémination au sein de la population afin de lui permettre de se faire une opinion et de participer au débat quant aux amendements proposés* » et, d'autre part, l'État béninois « n'apporte pas la preuve » que le compte rendu intégral des débats a été publié au Journal officiel de la République du Bénin conformément à l'article 86 de la Constitution béninoise. Ensuite, elle a dit que l'État du Bénin a violé l'article 10(2) de la Charte africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (CADEG)¹¹¹ « *par la présentation et l'adoption d'une révision de la loi fondamentale du Bénin sans un consensus national mettant ainsi à l'écart une importante frange de la population du Bénin qui peut ne pas se reconnaître dans ladite loi.* ». La Cour en a déduit que ce contexte de non publication du projet de révision, de non publicité des débats parlementaires et d'absence de consensus national autour dudit projet « *fait ainsi peser une menace sur la paix, la stabilité du Bénin et la sécurité des citoyens béninois* ». La Cour en conclut que « *l'État défendeur a violé le droit à la paix et à la sécurité protégé par l'article 23(1) de la Charte* ».

L'hémicycle est devenu un couvent, et la révision constitutionnelle un objet ésotérique accessible aux seuls initiés triés sur le volet par l'omnipotent du moment, le président de la République. Cette ésotérisation du parlement à raison de la révision de la constitution et le temps court - huit jours - allant de l'adoption par une Assemblée nationale controversée le 1^{er} novembre 2019, *via* le contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle, à la promulgation par le président de la République le 08 novembre 2019 suggèrent que le régime recherchait une efficacité dans la révision dont les débats publics, la participation citoyenne et les procédures ouvertes seraient les ralentisseurs voire les ennemis. Eu égard aux expériences d'échec des différents projets de révision, les formalités, la bienséance, la bienveillance et l'élégance démocratiques seraient devenues pour les porteurs de la révision des obstacles à l'efficacité de la politique publique de révision constitutionnelle. Il semble s'être créé une sorte

¹⁰⁹ Notre entretien du 05 janvier 2020 avec un député XY qui a requis l'anonymat.

¹¹⁰ Nos entretiens du 13 mars 2021 avec YZX et du 20 mai 2021 avec RTS, des députés ayant requis l'anonymat.

¹¹¹ L'article 10.2 de la CADEG stipule « Les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum ».



d'entente si ce n'est de connivence institutionnelle entre l'Assemblée nationale et le président de la République au service de cette efficacité révisionnelle sans participation citoyenne et hors-débats publics. Une connivence institutionnelle dont le troisième pilier est immanquablement le juge constitutionnel.

3- Un juge constitutionnel complice

Pour comprendre l'étendue de la complicité du juge constitutionnel avec le président de la République et le parlement dans la révision réussie de novembre 2019, l'analyse mérite d'être attentive à la trajectoire, à la circulation voulue, d'un acteur ou plutôt d'un agent stratégique dans le champ politico-institutionnel de la révision constitutionnelle sous le régime Talon : Joseph Djogbénou. En prenant pour point de départ de raisonnement ici un individu, il ne s'agit pas de tomber dans le piège de « l'illusion héroïque » qui ferait de Djogbénou le principal (f)acteur, le héros de la réussite de la révision constitutionnelle de novembre 2019, ce qui nous ferait tomber dans le deuxième piège de « l'illusion étiologique » que dénonce Michel Dobry dans l'analyse sociologique des crises politiques¹¹². Ce que le profil et la trajectoire de Djogbénou nous offre d'heuristique ici, c'est la plongée dans « l'activité tactique¹¹³ », c'est à dire « ce qui se noue et se joue » par les « coups », pour ne pas dire comme Djogbénou lui-même, « la ruse et la rage » dans la conjoncture critique de la révision aboutie de novembre 2019. Dans la lignée de « l'institutionnalisme centré sur les acteurs¹¹⁴ », l'on prendra au sérieux le cadre institutionnel qu'est la Cour constitutionnelle, mais l'on s'intéressera « moins au cadre institutionnel qu'aux acteurs qui agissent dans ce cadre¹¹⁵ » dont l'un des plus importants est Joseph Djogbénou.

Avocat au barreau du Bénin et professeur de droit privé, réputé militant de la société civile, il est devenu l'avocat de Patrice Talon dans la fameuse affaire d'empoisonnement qui opposa celui-ci au président de la République d'alors, Boni Yayi. Devenu président d'honneur du parti Alternative Citoyenne, Djogbénou met entre parenthèses son ambition présidentielle au profit de la candidature de Patrice Talon dont il devient le « coach » aux dires de Talon lui-même, probablement sur les questions juridiques et institutionnelles. A la prise de pouvoir de Talon en 2016, Djogbénou devient Ministre de la Justice et la figure technique du gouvernement sur le chantier des réformes politiques et institutionnelles. C'est lui que le chef de l'État fait président de la Commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles¹¹⁶. C'est lui, J. Djogbénou, qui sera logiquement le pilote technique des deux initiatives infructueuses de révision en 2017 et 2018. Le 07 juin 2018, c'est encore lui, J. Djogbénou, qui est élu président de la Cour constitutionnelle par ses pairs après avoir été désigné par le bureau de l'Assemblée nationale.

¹¹² Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques...*, *op cit.*, notamment le chapitre 2 « Trois illusions de la sociologie des crises politiques », pp. 47-95.

¹¹³ *Idem*, p. 95 et *passim*.

¹¹⁴ Renate Mayntz et Fritz Scharpf, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, vol. 14, n°55, 2001, pp. 95-123.

¹¹⁵ Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », art. cité, pp. 436-437.

¹¹⁶ Décret n° 2016-272 du 03 mai 2016.



Dès le 21 juin 2018, la Cour Djogbénu rend une décision fondamentale et stratégique passée inaperçue dans l'opinion : c'est la DCC 18-126 qui saute le « verrou jurisprudentiel¹¹⁷ » du consensus national préalable à toute révision constitutionnelle. La Cour argue que seuls « *la nature représentative et le caractère majoritaire constituent un impératif constitutionnel de la démocratie béninoise dont le consensus, qui en demeure l'un des idéaux politiques, ne saurait en constituer un obstacle dirimant* »¹¹⁸. Avec le recul, cette décision, consacre, au-delà du revirement jurisprudentiel, un nouveau « paradigme de la politique publique¹¹⁹ » de révision constitutionnelle au Bénin. La décision DCC 18-126 était déjà donc une alerte, une propédeutique jurisprudentielle à une série de validations ultérieures par le juge constitutionnel d'actes politiques dont la révision constitutionnelle de novembre 2019. Entre temps, dans le cadre du contentieux des législatives d'avril 2019, la Cour constitutionnelle prend la décision EL 19-001 du 1^{er} février 2019 qui impose aux partis politiques une nouvelle pièce non prévue par le Code électoral appelée le certificat de conformité que doit délivrer le Ministère de l'Intérieur. Ce certificat, les partis de l'opposition n'ont pas pu l'obtenir. Il en a découlé leur exclusion du scrutin du 28 avril 2019.

C'est donc munie de cette arme de neutralisation radicale du consensus national, au surplus portée par son président frais émoulu ou tout échaudé de deux échecs révisionnels en 2017 et 2018, que la Cour Djogbénu va examiner la loi 2019-40 du 1^{er} novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. Dès lors, *alea jacta est* ! Toutes choses étaient accomplies pour que la révision fût actée. Par décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019. Le consensus national, qui faisait défaut en raison de l'adoption « conjoncturelle, unilatérale et clandestine¹²⁰ » de la révision constitutionnelle par un parlement « monocolore », ne pouvait plus « constituer un obstacle dirimant » à ladite révision. Tout au plus, le juge constitutionnel se sera contenté d'« une simple rectification d'une inexactitude qui s'est glissée dans la rédaction de l'intitulé de la loi¹²¹ ». Il est significatif de relever que Joseph Djogbénu fut, en plus de sa qualité de président de la Cour, le rapporteur de ces deux décisions déterminantes de la réforme constitutionnelle. Cette confusion des rôles est une pratique courante de toutes les mandatures de la Cour constitutionnelle. Mais si elle est soulignée dans le cas d'espèce, c'est pour mettre en exergue le rôle de l'acteur, de l'agent ou de l'instrument stratégique Joseph Djogbénu dans l'aboutissement de la révision. La trajectoire de la politique publique révisionnelle sous le régime Talon est intimement liée à la trajectoire de ce pilote-pion politico-technique. C'est une trajectoire ou une circulation rhizomatique dans l'espace politico-institutionnel de la révision. Il apparaît en effet comme le pion à qui la stratégie révisionnelle du pouvoir Talon a assigné la mission de faire aboutir coûte que coûte, où qu'il se trouve dans l'arène politico-institutionnelle, la révision de la constitution.

¹¹⁷ L'expression est du professeur Ibrahim Salami.

¹¹⁸ Décision DCC 18-126 du 21 juin 2018.

¹¹⁹ Peter Hall, sur la base des travaux de Thomas Kuhn sur les paradigmes scientifiques, élabore le concept de « paradigme de politique publique » (*policy paradigm*) qui met en exergue le rôle des systèmes de représentations dans le pilotage des politiques publiques. Cf. Peter Hall, « Policy paradigms, social learning and the State. The case of economic policy making in Britain », *Comparative Politics*, n° 25, 1993, pp. 275-296.

¹²⁰ Expression du requérant béninois dans l'affaire XYZ c. République du Bénin, requête n° 010/2020 portée devant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Arrêt du 27 novembre 2020.

¹²¹ Décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019, p. 4.



C'est que le succès de la révision constitutionnelle était devenu un défi politique, personnel et historico-symbolique. Un défi politique parce que les deux échecs cuisants de 2017 et 2018 semblent avoir créé une humiliation et une blessure traumatiques chez les deux (co)pilotes de la révision : Talon et Djogbénou. Celui-ci, porte-parole du régime, avait d'ailleurs promis, à l'issue du premier échec du 04 avril 2017, de faire désormais la politique par « la ruse et la rage » synonyme d'intelligence et de force, d'« habileté intellectuelle et politique ». Cette rage revigorée par les échecs avait transformé la révision en une affaire de vie ou de mort pour ces deux tenants du régime. Le seul moyen d'exorciser ce trauma de la révision était de réussir la révision. Car, il y avait un défi historico-symbolique déjà-là avant les deux échecs cuisants : qui sera le premier président de la République ou régime à réussir la révision formelle de la Constitution ? Enfin, il y avait pour Djogbénou un défi personnel ayant trait à la bataille pour le pouvoir symbolique et la légitimité épistémique à propos de la révision constitutionnelle, bataille qui l'opposait, lui l'avocat et l'agrégé privatiste, à ses collègues publicistes – constitutionnalistes et politistes –. Le succès de la révision serait, d'une certaine façon, une victoire sur ses « opposants » intellectuels qui avaient levé un contingent de critiques contre les deux premières initiatives révisionnelles. C'est, sans doute, la combinaison de tous ces défis qui a constitué le ferment et le ciment de la bienveillance jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle dont trois des membres ont été désignés par le président de la République et les quatre restants par le Bureau d'une Assemblée nationale totalement favorable.

Dans la perspective institutionnaliste des politiques publiques, on peut conclure que depuis la mise en place de la Commission Djogbénou en mai 2016, les deux co-pilotes de la politique publique Talon de révision constitutionnelle ont internalisé les contraintes juridico-institutionnelles de la révision dont les échecs de 2017 et 2018 sont le manifesté, puis ont instrumentalisé de façon stratégique les procédures et les institutions disponibles en vue de l'aboutissement de la révision constitutionnelle.

Cette capture démocratique des procédures et institutions de la révision n'est pas sans effets critiques sur le système politique béninois.

B- Les effets critiques de la révision

L'adoption de la loi portant révision de la constitution du 11 décembre 1990 promulguée le 07 novembre 2019 par le président de la République emporte au moins deux effets. Le premier tient à la leçon méthodologique que suggère le pilotage Talon-Djogbénou de la révision. Le second effet est la perpétuation de la crise politique ouverte depuis les législatives d'avril 2019.

1- La leçon apprise

La politique publique de la révision constitutionnelle à l'ère post-1990 a pendant longtemps été influencée par le poids de l'histoire politique et institutionnelle du pays. En effet, la façon dont les présidents de la République successifs ont conduit la politique de révision a fortement cadré et pesé sur celle-ci. S'est instaurée une sorte de tradition et de convention relatives à la conduite de révision de la constitution : la publicisation et le débat public, la mise en place d'une commission technique, un nouveau débat avant l'introduction du projet à



l'Assemblée nationale. Le pilotage de la révision constitutionnelle a souvent fait appel à quatre types de pouvoir : le pouvoir social incarné par l'« effervescence créatrice », mobilisatrice, contestataire et protestataire de la société civile ; le pouvoir épistémique représenté par la communauté des experts ; le pouvoir institutionnel (Président de la République, Assemblée nationale) et le pouvoir juridictionnel (Cour constitutionnelle). Par exemple, le recours aux experts *via* les commissions techniques a souvent été pour les équipes gouvernementales un moyen d'obtenir l'assurance, la patente et la certification épistémiques qui légitimeraient l'entrée dans le processus formel de la révision.

La gouvernance de la révision constitutionnelle s'est donc basée sur une forme d'orthodoxie sociale et politique hors-les exigences constitutionnelles déjà établies à l'égard de laquelle aucun régime sensible à la révision n'a manqué de poser des actes de référence, de déférence et même de révérence. Mais, cette « dépendance au sentier¹²² » de rituels démocratiques ouvert par les expériences de révision précédentes, combinée avec quelques erreurs de pilotage, a généralement conduit au blocage (*lock-in*) de la politique révisionnelle en cours.

Le régime Talon en a fait l'amère expérience par deux conjonctures d'échecs en 2017 et 2018 de laquelle il a tiré ce qu'il convient d'appeler une *praxis révisionnelle de la constitution en contexte critique*. Cette praxis se déploie à la manière d'une *césarienne révisionnelle sécurisée par capture démocratique*. La *césarienne révisionnelle* s'oppose à la *révision par voie basse*, celle-ci étant la révision par les voies normales de l'orthodoxie démocratique faite de débats publics dans l'arène sociopolitique, d'une procédure formelle engagée par un parlement légal et légitime où cohabitent les diverses sensibilités politiques du pays. La *césarienne révisionnelle* consiste à réviser la constitution par l'extinction de tous les risques auxquels l'orthodoxie démocratique pourrait exposer la procédure de révision. Ces risques ne sont en effet rien d'autre que, comme on l'a vu dans les expériences révisionnelles pré-2019, des exigences démocratiques : l'ébullition citoyenne et intellectuelle « contre-démocratique » au sens rosanvallonien du terme, les turbulences politiques, l'incertitude radicale de l'issue de la procédure au parlement, et l'imprévisibilité majestueuse du juge constitutionnel armé jusqu'aux dents de la constitution formelle et de la constitution invisible. Mais toutes ces exigences sont considérées par les pilotes de l'action révisionnelle comme étant des ralentisseurs de l'action publique, des caprices démocratiques dont il faut absolument se débarrasser pour s'assurer une révision efficace, c'est-à-dire rapide et sans obstacles. Pour cela, le meilleur antidote trouvé par le pilote en chef de la révision de 2019, Patrice Talon, est la capture démocratique, c'est-à-dire le contrôle hermétique par un acteur public ou privé important, en l'occurrence le chef de l'État, des institutions, processus, procédures et acteurs démocratiques à des fins voulues, la révision constitutionnelle en l'espèce. La traduction pratique de cette *césarienne révisionnelle par capture démocratique* donne la configuration suivante : un parlement « monocolore » soumis, adopte à l'unanimité de ses membres « en catimini et en procédure d'urgence » un projet de révision gardé secret et dont la société démocratique a été privée du contenu, validé en l'état, à

¹²² Paul Pierson, *Politics in time...*, *op. cit.*, chapitre 1: « Positive feedback and path dependence », pp. 17-53.



une « simple rectification » près, par un juge constitutionnel complice, acteur d'une « complémentarité institutionnelle¹²³ » assumée avec le président de la République¹²⁴.

La césarienne révisionnelle a opéré suivant une norme pratique de l'anthropologie médicale béninoise. Dans l'imaginaire populaire béninois, la césarienne est considérée comme un acte risqué. C'est une norme répandue de garder le secret ou tout au moins la discrétion à son sujet pour éviter que des mains occultes y provoquent des complications pouvant conduire à la mort de la mère et/ou de l'enfant. Il est même dit de certains gynécologues et sages-femmes d'une certaine époque au Bénin qu'ils ont dû se doter de compétences spirituelles leur permettant de prendre des précautions dans l'ordre de l'invisible allant jusqu'à interdire à certains accompagnants de la patiente d'être présents dans le périmètre immédiat du lieu de la césarienne. La révision de novembre 2019 semble avoir suivi à la lettre cette norme pratique du champ social béninois.

Cette césarienne a réglé le problème de la révision constitutionnelle mais a prolongé la crise politique en cours dans le pays depuis au moins avril 2019.

2- La prorogation de la crise

La révision fructueuse de novembre 2019 est fille d'une crise entamée au lendemain du deuxième échec révisionnel du régime de Talon en juillet 2018. C'est dans cette période que furent adoptés la Charte des partis politiques et le Code électoral qui ont été dans une large mesure à la base de la crise électorale des législatives du 28 avril 2019. Le parlement monolithique issu de ces législatives critiques et dont la crise de légitimité était à l'ordre du jour opta pour une révision unilatérale de la constitution approuvée par le juge constitutionnel. Ce faisant, ce parlement ouvre un épisode critique. La politique publique constitutionnelle fille de la crise engendre à son tour une nouvelle crise. Deux points de révision vont devenir des nœuds polémiques du nouvel épisode critique. Il s'agit du terme du mandat du président de la République et du parrainage à l'élection présidentielle.

Sur le terme du mandat du chef de l'État, dans une optique de rationalisation des élections et d'aménagement d'un calendrier électoral qui aboutisse à des élections générales à partir de 2026¹²⁵, la Constitution révisée prévoit en son article 153-3 que « L'élection du président de la République est organisée le deuxième dimanche du mois d'avril de l'année électorale. Un second tour de scrutin est organisé, le cas échéant, le deuxième dimanche du mois de mai ». Surtout, elle précise au dernier alinéa du même article que « Dans tous les cas, le président de la République élu entre en fonction et prête serment le quatrième dimanche du mois de mai ». Mais ce sont surtout les dispositions transitoires prévues à l'article 157-3 qui vont être le *casus belli* : « Les dispositions nouvelles concernant l'élection et le mandat du

¹²³ Hall et Soskice considèrent que deux institutions sont « qualifiées de complémentaires lorsque la présence (ou l'effcience) de l'une augmente les bénéfices (ou l'effcience) de l'autre », Peter Hall et David Soskice, « Les variétés du capitalisme », *L'année de la régulation*, Presses de Science po, n° 6, 2002-2003, p. 64.

¹²⁴ M. Djogbénou a à plusieurs reprises affirmé qu'il ne peut se cacher de son amitié avec le président de la République parce que devenu président de la Cour constitutionnelle.

¹²⁵ Pour une économie générale de cette réforme du calendrier électoral, voir le Titre X-1 nouveau intitulé « Des élections générales » de la Constitution révisée du 07 novembre 2019.



président de la République entrent en vigueur à l'occasion de l'élection du président de la République en 2021.

Le mandat du président de la République en exercice s'achève à la date de prestation de serment du président de la République élu en 2021, à 00 H ». Il en découle *in concreto* que le président Talon, dont le mandat entamé le 06 avril 2016 arrive à échéance le 06 avril 2021 à 00 heures aux termes de la Constitution non révisée, reste au pouvoir pour cinquante jours supplémentaires. Vers la fin du mandat de Talon, ces dispositions ont entraîné des manifestations contestataires portées par le slogan « cinq ans, c'est cinq ans ».

Le parrainage, quant à lui, devient une des conditions nécessaires de la candidature à l'élection présidentielle aux termes du dernier alinéa de l'article 44 nouveau de la Constitution révisée. C'est le Code électoral du 15 novembre 2019 qui en fixe les modalités précises. En effet, le principe du parrainage est que « nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République ou de vice-président de la République [...] s'il [...] n'est dûment parrainé par un nombre de députés et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés et des maires¹²⁶ ». Or, sur les 160 parrains disponibles (83 députés et 77 maires), les deux partis (Union Progressiste et Bloc Républicain) soutenant le chef de l'État en possèdent 154. C'est donc à la majorité qu'il est revenu le loisir de dire qui peut être candidat ou non à la présidentielle de mai 2021. Finalement, le « match d'entraînement¹²⁷ » a eu lieu entre le président Patrice Talon et sa colistière et deux autres duos de candidats autorisés. Les candidats « sérieux » de l'opposition ont été privés des parrainages. Leurs frustrations ajoutées à celles liées à la prorogation du mandat du président Talon ont généré des mouvements violents dans plusieurs localités du Bénin, commencement de la deuxième « petite guerre électorale » au centre et au nord du pays dont le bilan s'élève à une dizaine de morts et à des dizaines de blessés et des pertes matérielles qui approchent plusieurs milliards de francs CFA¹²⁸. Des centaines de personnes ont été arrêtées et détenues en prison dont des leaders politiques. Les plus connus sont Réckya Madougou et Joël Aïvo, candidats de l'opposition recalés à la présidentielle de 2021 faute de parrainages, condamnés respectivement à 20 et 10 ans d'emprisonnement et toujours en détention.

CONCLUSION

L'action publique de révision constitutionnelle est « un chantier qui ne prend jamais fin¹²⁹ ». Au Bénin, elle n'est pas loin d'être « un piège sans fin » compte tenu des mythes et tabous sociaux, des délicatesses politiques, des exigences juridiques et institutionnelles, des confrontations intellectuelles, des éléments cognitifs, symboliques, fantasmagoriques et obsessionnels dont elle est porteuse. Son pilotage requiert d'abord, la consultation ou plutôt

¹²⁶ Article 132 de la loi 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral.

¹²⁷ L'expression est de Mathias Hounkpè. Voir, « Présidentielle au Bénin : M. Hounkpè parle d'un match d'entraînement trop cher pour le contribuable », *Nouvelle Tribune*, URL : <https://lanouvelletribune.info/2020/07/presidentielle-au-benin-m-hounkpe-parle-dun-match-dentrainement-trop-cher-pour-le-contribuable/>, consulté le 10 novembre 2022.

¹²⁸ Expédit Ologou, « Le chasseur et le militaire... », art. cité.

¹²⁹ Denis Baranger, « Un chantier qui ne prend jamais fin. Le juge, les révisions, et les autres formes de changement constitutionnel dans la France contemporaine », traduit de l'anglais par Alexandre Guigue et Véronique Sauron, *Jus Politicum*, n° 18, juillet 2017, pp. 45-91.



l'auscultation du cœur du corps social pour en repérer les principales vibrations. Ensuite, il nécessite la légitimation épistémique des experts matérialisée par l'instrumentation des commissions techniques restreintes ou élargies, portées par des figures intellectuelles et politiques réputées¹³⁰. De ce point de vue, les pilotes des révisions ont été irréprochables. Enfin, le pilotage de l'action publique de révision de la constitution exige la maîtrise du circuit institutionnel formel et *alter-formel* de la révision. Le circuit formel est lié à la procédure telle que prévue par la constitution béninoise. Mais le circuit *alter-formel* n'est pas exactement un circuit informel. C'est ce circuit concomitant, à la fois parallèle et sécant au circuit formel, qui est fait de codes, d'usages et pratiques administratifs, de repères émanant de logiques propres au champ politique et surdéterminant dans la sur(vie) de l'initiative de révision. Ce circuit *alter-formel* est une constitution non écrite, une constitution invisible de la révision de la constitution. Ce circuit *alter-formel* s'étend jusqu'aux confins stratégiques de la société civile. C'est la non maîtrise de ce double circuit – formel et *alter-formel* –, ce que l'un des pilotes de deux initiatives révisionnelles (2017 et 2018) a appelé le « manque d'habileté intellectuelle et politique¹³¹ », qui a, entre autres, rendu infructueuses les révisions. L'antidote trouvé par le régime Talon, éprouvé par l'impossibilité d'accoucher les révisions par voies basses, fut d'adopter et d'assumer la révision par césarienne sécurisée, qui procède par une capture de tous les acteurs, processus et procédures démocratiques de la révision.

En fait, cette impossibilité à opérer des révisions constitutionnelles par voies basses et ce recours à la césarienne révisionnelle par capture démocratique ont trait au malaise que les décideurs publics, obnubilés par l'efficacité de l'action publique, ont vis-à-vis des exigences démocratiques, faites d'incertitude et d'indétermination constantes. Elles expliquent au moins en partie « pourquoi nous n'aimons pas la démocratie¹³² ». Mais plus encore, elles font signe vers un constat, une hypothèse et une problématique que met en exergue la « politologie historique¹³³ » des révisions constitutionnelles post-1990 au Bénin : même en démocratie, il est des politiques publiques dont le succès et l'efficacité requièrent le recours à des méthodes non-démocratiques ou à des méthodes démocratiquement diluées à l'essence de l'autoritarisme.

¹³⁰ La Commission du professeur Maurice Ahanhanzo-Glèlè (2008), président de la Commission Constitutionnelle de la Conférence nationale en 1990, reconnu comme le père de la Constitution du 11 décembre 1990, ayant pour rapporteur le professeur Théodore Holo ; la Commission présidée par Joseph Gnonlonfon (2011), Magistrat, ancien député et ancien Garde des Sceaux, Ministre de la Justice dont le rapporteur fut le professeur Frédéric Joël Aïvo et la Commission du professeur Joseph Djogbénou (2016), Garde des Sceaux, Ministre de la Justice avec pour rapporteur le professeur Frédéric Joël Aïvo.

¹³¹ Joseph Djogbénou, entretien du 11 novembre 2022.

¹³² Myriam Revault d'Allones, *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie*, Paris, Seuil, 2010, 148 p.

¹³³ Maurice Agulhon, *Le cercle dans la France bourgeoise (1810-1848). Etude d'une mutation de sociabilité*, Paris, Armand Colin, 1977, pp. 12 et ss., cité par Yves Déloye, Bernard Voutat, « Entre histoire et sociologie : l'hybridation de la science politique », in Yves Déloye, Bernard Voutat (dir.), *Faire de la science politique, op. cit.*, p. 270.